UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

(DES)CONTROLE CIVIL SOBRE OS MILITARES NO BRASIL: UM ESTUDO COMPARADO (1945-1964/1985-2009)

RECIFE, PERNAMBUCO
JANEIRO DE 2010

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

(DES)CONTROLE CIVIL SOBRE OS MILITARES NO BRASIL: UM ESTUDO COMPARADO (1945-1964/1985-2009)

Tese apresentada como requisito à obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Zaverucha

RECIFE, PERNAMBUCO
JANEIRO DE 2010

Oliveira, Armando Albuquerque de
(Des)controle civil sobre os militares no Brasil : um estudo comparado (1945-1964/1985-2009) / Armando Albuquerque de Oliveira. – Recife: O Autor, 2010.
260 folhas : il., tab.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência política, 2010.

Inclui bibliografia.

1. Ciência política. 2. Democracia. 3. Relações entre civis e militares. 4. Autoritarismo. I. Título.

32 CDU (2. ed.) UFPE
320 BCFCH2010/08
CDD (22. ed.)

Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Tese do aluno **ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA** intitulada: *(Des)controle civil sobre os militares no Brasil: Um estudo comparado 1945-1964/1985-2009*, para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

Às 14:00 horas do dia 5 de março de 2010, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros Comissão Examinadora da Tese intitulada: *(Des)controle civil sobre os militares no Brasil: Um estudo comparado 1945-1964/1985-2009*, composta pelos professores doutores: Jorge Zaverucha (Orientador) UFPE, Flávio da Cunha Rezende (Examinador Titular Interno) UFPE, Francisco de Assis Brandão dos Reis (Examinador Titular Interno) UFPE, Kai Michael Kenkel (Examinador Titular Externo) Universidade Católica do Rio de Janeiro e Hector Luis Saint-Pierre (Examinador Titular Externo) Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato Armando Albuquerque de Oliveira. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considerou o candidato APROVADO por unanimidade. Nada mais havendo a tratar, eu, Amariles Revorêdo Rodrigues, secretária da Pós-graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 5 de março de 2010.

Amariles Revorêdo Rodrigues (Secretária)

Profº Dr. Jorge Zaverucha - UFPE

Profº Dr. Flávio da Cunha Rezende - UFPE

Profº Dr. Francisco de Assis Brandão dos Reis – UFPE

Profº Dr. Kai Michael Kenkel – Universidade Católica do Rio de Janeiro

Profº Dr. Hector Luis Saint-Pierre – Univers. Estad. Paulista Júlio de Mesquita Filho

Armando Albuquerque de Oliveira (Doutor)

Aos meus pais Armando Falconi de Oliveira (*in memoriam*) e Maria Vitória Albuquerque de Oliveira; à minha filha Iara Maribondo Albuquerque e à minha irmã Ana Rosa Albuquerque de Oliveira, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Ao concluirmos o nosso trabalho, gostaríamos de agradecer àquelas pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram na sua consecução.

Primeiramente, externamos a nossa mais profunda gratidão ao nosso orientador, Prof. Dr. Jorge Zaverucha, não apenas por nos abrir as portas da Ciência Política, mas, principalmente, por nos acolher ao entrar.

Gostaríamos também de agradecer, de forma muito especial ao Prof. Dr. Flávio Rezende, corresponsável pela nossa formação e que contribuiu de maneira decisiva para o nosso trabalho.

Agradecemos ainda de maneira também especial ao Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, Prof. Dr. Enivaldo Rocha, pelos ensinamentos na condição de professor e pelo apoio nos trâmites administrativos durante o decorrer do Curso.

Queremos ainda manifestar, de maneira geral, a nossa gratidão aos professores do Programa e, em particular, aos professores doutores Anthony Pereira, Marcelo Medeiros, Assis Brandão e Ernani Carvalho.

Agradecemos ainda ao pessoal de apoio da Secretaria do Programa, nas pessoas de Amariles, Zezinha e Quézia, sem as quais o nosso cotidiano seria inexequível.

Com muito prazer manifestamos o nosso agradecimento aos colegas do NICC, em particular, e do Curso de maneira geral, nas pessoas de Clóvis, Kelly, Mariléa, Adriano,Thales, Numeriano, Ricardo, Manoel , José Maria, Adailton, Emerson, Júlio, Fábios, Marcelo, Alysson.

Queremos manifestar a nossa mais sincera gratidão ao Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), pelo apoio institucional imprescindível à nossa jornada, nas pessoas do seu Magnífico Reitor, Prof. Dr. José Loureiro Lopes, do eminente Coordenador do Curso de Direito, Prof. Dr. Oswaldo Trigueiro do Valle e do seu Coordenador-Adjunto Prof. Dr. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho e dos subcoordenadores Petrônio Bismark Tenório e Ulisses Leite Crispim.

Agradecemos ainda aos professores doutores Vera Lúcia Azevedo de Medeiros, Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão; Maria Antônia Alonso de Andrade, Coordenadora de Pesquisa; Manoel Alexandre Cavalcante Belo, Coordenador da Pós-

Graduação do Curso de Direito; Maria Áurea Baroni Cecato, Coordenadora de Pesquisa do Curso de Direito; Severino Augusto dos Santos, Coordenador do Núcleo de Monografia; e, finalmente, a todos os colegas do Departamento de Ciências Jurídicas do UNIPÊ.

Agradecemos com entusiasmo aos colegas Agassiz Almeida Filho, Vinícius Barros e Ernesto Pimentel com quem temos compartilhado ideias e publicações.

Nossos mais profundos agradecimentos ao Núcleo de Documentação e Informação Histórica Regional (NDIHR) da Universidade Federal da Paraíba, nas pessoas dos seus coordenadores, em particular, aos professores doutores Maria Antônia Alonso de Andrade, Laura Helena Baracuhy Amorim, Maria Ângela Sitônio Wanderley, Flavio Lúcio Vieira e, muito especialmente, ao professor Carlos Xavier de Azevedo Netto, que esteve à frente da Coordenação do Núcleo durante a realização do nosso doutorado. Agradecemos ainda aos colegas Sílvia (*in memoriam*), Naugia, Waldeck, Marinalva, Beatriz, Janicleide, Eveline, Ednaldo e Ana Andréa, Laudereida e Ilza.

Aos amigos Eduardo Rabenhorst, Nevita Franca, Sônia Barreto, Emerson Barros, Emmanuel Ribeiro, Ruy Barroso Marcos Venâncio, José Baia, Reginaldo Fernandes, Antônio Gomes, Francisco Taperoá, Marlos Melo, Francisco Peixoto, Ivan Coutinho, Onildo Coutinho, Onildo Filho, Marcelo Abihay, Roberto Abiahy, Ivo, Gomes, Virgínia, Alberto, Paulo, Basílio e Baltasar, por compartilhar a vida, além do horizonte do mundo acadêmico.

Queremos exprimir os mais afetuosos agradecimentos aos nossos familiares. A Maria Vitória Albuquerque de Oliveira, minha mãe, responsável por toda minha caminhada; a Simone Porfírio, minha esposa, companheira em todas as horas; a Iara, minha filha, carinhosa e compreensiva com o pai ausente; Rosário, Rosa, Ângela e Vitória, minhas irmãs, que além do incentivo, estiveram sempre apoiando esta empreitada; a André, Annelie, Vinícius e Eglantina, meus sobrinhos, sempre carinhosos e solícitos; e, por fim, a pequena Thais que me deu a grata satisfação de ser tio-avô.

Enfim, somos verdadeiramente gratos a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram na elaboração desta tese de doutorado.

"The armed forces in Latin America continue to be an enigma with various and ambiguous solutions. The role of the military is neither clear nor definitive; its ties with the civil authorities are full of unresolved tensions, which impede the formation of a pattern of stable civil-military relations. The latent and privileged political power of the military generates uncertainty in various countries in the region and, at times, threatens civilian authority, in both instances undermining governability"

Carlo Blanco, *The Latin América Military Enigma*

"The problem for the elected leaders of the new democracy was to reduce the power and privileges of the military establishment to a level compatible with the functioning of a constitutional democracy".

Sammuel Huntington, *The Third Wave*.

RESUMO

Um dos problemas que as autoridades civis eleitas possuem em relação ao regime autoritário que lhe antecedeu é reduzir as prerrogativas militares, o poder e a autonomia das Forças Armadas face ao poder político. No Brasil, desde a proclamação da República os militares se colocam como guardiães da pátria. As diversas intervenções realizadas pelas Forças Armadas na esfera política indicam que os militares se constituem em importantes atores do cenário político brasileiro. Nas duas experiências de democracias eleitorais nos períodos históricos correspondentes à Quarta República (1945-1964) e à Nova República, que teve início em 1985 até os dias atuais, os militares detiveram prerrogativas, reservas de domínio e autonomia incompatíveis com uma democracia liberal. No período imediatamente ulterior à Segunda Grande Guerra, e ao sabor dos ventos da *segunda onda de democratização*, o Brasil superou o regime autoritário do Estado Novo e instaurou uma democracia eleitoral. Com uma nova constituição promulgada em 1946 as instituições eleitorais funcionavam razoavelmente, porém, as relações civis-militares eram problemáticas. A ausência de controle civil democrático sobre as Forças Armadas manteve o padrão "moderador" destas relações e os militares conservaram um alto grau de prerrogativas e de contestações. Este ambiente de grande autonomia dos militares em relação às autoridades civis e de não consolidação das instituições democráticas redundou na quebra da institucionalidade vigente e no advento de um regime militar que durou 20 anos. Sob os auspícios da *terceira onda de democratização*, que tem seu início com a Revolução dos Cravos e o processo de redemocratização português em 1974, o regime militar brasileiro dá início ao processo de distensão política que culmina em 1984 com a eleição indireta de um civil para Presidência da República. Surge, assim, em 1985, a Nova República. Analogamente à experiência democrática anterior e com a Constituição de 1988 as instituições da democracia eleitoral funcionaram satisfatoriamente. No entanto, mais uma vez as altas prerrogativas e reservas de domínio dos militares estavam formalmente asseguradas. Sem controle civil estabelecido sobre as Forças Armadas, com um padrão de relações civis-militares que não se enquadra em nenhum daqueles compatíveis com uma democracia liberal e sem as autoridades civis enfrentarem este problema que permeia todo o período republicano, a democracia eleitoral brasileira permanece sem consolidar-se como uma democracia constitucional. Seria mais apropriado defini-la como uma semidemocracia.

Palavras-chave: Controle civil, relações civil-militares, prerrogativas militares, contestações militares, democracia, autoritarismo.

ABSTRACT

One of the problems that the elected civilian authorities have in relation to the authoritarian regime that preceded it is to reduce military prerogatives, power and autonomy of the armed forces against the political power. In Brazil, since the proclamation of the republic the armed forces represented themselves guardians of the country. The various interventions by the military in politics suggest that the same may play an important role in the political scene. In two trials of electoral democracies in the historical periods corresponding to the Fourth Republic (1945-1964) and the New Republic, which started in 1985 up to the present day, the military coveted privileges, reserves and autonomy which are incompatible with a liberal democracy. In the period immediately after the Second World War, and the beginnings of the second motion of democratization, Brazil has overcome the authoritarian regime of the New State and established an electoral democracy. With a new constitution promulgated in 1946 the electoral institutions functioned reasonably, however, the civil-military relations were problematic. The absence of democratic civilian control over the armed forces remained the standard "moderator" of these relations and the military retained a high degree of prerogatives and challenges. This atmosphere of autonomy for the military to civilian authorities and non-consolidation of democratic institutions resulted in the breakdown of established institutions and the advent of a military regime that lasted 20 years. Under the auspices of the third motion of democratization, which began with the "Revolução dos Cravos" and the process of Portuguese re-democratization in 1974, the Brazilian military regime initiated the process of detente policy culminating in 1984 with the indirect election of a civilian as president of the Republic.. So, in 1985, the New Republic was born. Similarly to the previous experience of democracy and the Constitution of 1988 the institutions of electoral democracy functioned satisfactorily. However, once again the high prerogatives and reservations of the armed forces were formally secured. Without an established civilian control over the armed forces, with a pattern of civil-military relations that do not fit into any that are compatible with a liberal democracy and the civil authorities without facing this problem that permeates the Republican period, the Brazilian electoral democracy remains without consolidation as a constitutional democracy. It would be more appropriate to define it as a semi-democracy.

Key words: Civil control, civil-military relations, military prerogatives, military contestations, democracy, authoritarianism.

Lista de Tabelas e Matrizes

Tabela 1. Número de pastas ocupadas por militares nos gabinetes governamentais da Quarta República. 120

Tabela 2. Prerrogativas militares na Quarta República. 134

Tabela 3. Número de pastas ocupadas por militares nos gabinetes governamentais da Nova República. 146

Tabela 4. Prerrogativas militares na Nova República. 187

Tabela 5. Percentual da população que apoia o regime democrático: evolução por país (1995-2006) 198

Tabela 6. Número de pastas ocupadas por militares nos gabinetes governamentais nos dois períodos. 201

Tabela 7. Prerrogativas militares nos dois períodos investigados. 217

Tabela 8. Contestações militares nos dois períodos investigados. 218

Tabela 9. Prerrogativas e contestações militares nos dois períodos investigados. 221

Matriz 1. Combinação das prerrogativas e contestações na Quarta República. 221

Matriz 2. Combinação das prerrogativas e contestações na Nova República. 222

Matriz 3. Combinação das prerrogativas e contestações em um regime democrático. 222

LISTA DE ABREVIATURAS

ABCTA Associação Brasileira de Controladores de Tráfego Aéreo

ABIN Agência Brasileira de Inteligência

AGU Advocacia-Geral da União

AI Anistia Internacional

AI -2 Ato Institucional Nº 2

AI-5 Ato Institucional Nº 5

AMB Associação dos Magistrados Brasileiros

ARENA Aliança Renovadora Nacional

ASI Assessoria de Segurança e Informação informações

CDN Conselho de Defesa Nacional

C.F. Constituição Federal

CIE Centro de Inteligência do Exército

CENIMAR Centro de Inteligência da Marinha

CPI Comissão Parlamentar de Inquérito

CSN Conselho de Segurança Nacional

CSN Companhia Siderúrgica Nacional

CPDOC-FGV Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas

CPI Comissão Parlamentar de Inquérito

CPM Código Penal Militar

CPPM Código de Processo Penal Militar

CRISP Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

DEM Democratas

DOI-CODI Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna

DSI Divisão de Segurança e Informações

EMFA Estado-Maior das Forças Armadas

EUA Estados Unidos da América

FAB Força Aérea Brasileira

FEB Força Expedicionária Brasileira

FAMIR Federação das Associações de Militares da Reserva

FEBRACTA Federação Brasileira das Associações de Controladores de Tráfego Aéreo

FGV Fundação Getúlio Vargas

FHC Fernando Henrique Cardoso

GSI Gabinete de Segurança Institucional

INFRAERO Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária

IPES Instituto de Pesquisas Sociais

IBAD Instituto Brasileiro de Ação Democrática

OAB Ordem dos Advogados do Brasil

OAB-RJ Ordem dos Advogados do Brasil, seção Rio de Janeiro

ONU Organização das Nações Unidas

PCB Partido Comunista Brasileiro

PC do B Parido Comunista do Brasil

PP Partido Popular

PRB Partido Republicano Brasileiro

LC Lei Complementar

LSN Lei de Segurança Nacional

MD Ministério da Defesa

MDB Movimento Democrático Brasileiro

Modelo D-N *deductive-nomological model*

MDS *Most Different Systems*

MP Medida provisória

MSS *Most Similar Systems*

MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTST Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

NEV Núcleo de Estudo da Violência

NICC Núcleo de Estudo de Instituições Coercitivas e Criminalidade

NR Nova República

OEA Organização dos Estados Americanos

ONGs Organizações não-governamentais

ONU Organização das Nações Unidas

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro

P Notação de "prerrogativa" do autor

PEC Projeto de Emenda Constitucional

PF Polícia Federal

Pr Notação de "prerrogativa" Jorge Zaverucha

PSD Partido Social Democrático

QR Quarta República

RDE Regulamento Disciplinar do Exército

SADEN Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional

SAE Secretaria de Assuntos Estratégicos

SISBIN Sistema Brasileiro de Inteligência

SFICI Serviço Federal de Informações e Contra-informação

SNI Serviço de Segurança Nacional

SSI Subsecretaria de Inteligência

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

STM Superior Tribunal Militar

TER Tribunal Regional Eleitoral

TSN Tribunal de Segurança Nacional

UDN União Democrática Nacional

UFMG Universidade Federal de Minas Gerais

UFPE Universidade Federal de Pernambuco

USP Universidade de São Paulo

UNCTAD *United Nations Conference on Trade and Development*

UNE União Nacional dos Estudantes

URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

Pág.

INTRODUÇÃO 17

CAPÍTULO 1 – REVISÃO DA LITERATURA 35

1.1 TEORIAS DEMOCRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS 36

1.1.1 Teoria competitiva de democracia 38

1.1.2 Definição procedural mínima de democracia 45

1.1.3 A crítica de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán à definição submínima de democracia 46

1.1.4 Regras de codificação e agregação para classificar regimes políticos 48

1.1.5 Definindo democracia, recodificando e reclassificando regimes políticos 50

1.2 ALGUMAS TEORIAS DA TRANSIÇÃO POLÍTICA E DA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA 52

1.3 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES E CONTROLE CIVIL 60

1.3.1 Definindo e problematizando as relações civil-militares e o controle civil 62

1.4 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES E CONTROLE CIVIL NO BRASIL 70

CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO 76

2.1 ALGUMAS CORRENTES ONTOLÓGICAS E METODOLÓGICAS DAS CIÊNCIAS SOCIAIS 76

2.2 MECANISMOS CAUSAIS E *PROCESS-TRACING* 81

2.3 A POLÍTICA COMPARADA E O MÉTODO COMPARATIVO 85

2.4 PERIODIZAÇÃO, MODELO DE ANÁLISE, VARIÁVEIS E OPERACIONALIZAÇÃO 88

2.4.1 Estratégia de periodização 88

2.4.2 Modelo de análise 90

2.4.3 Variáveis 91

2.4.4 Dimensão das prerrogativas e contestações militares 93

2.4.5 Escolha das variáveis e operacionalização 94

CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DO CONTROLE CIVIL NO BRASIL DA QUARTA REPÚBLICA 101
3.1 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES NA QUARTA REPÚBLICA: O MODELO MODERADOR 101
3.2 ANÁLISE DAS PRERROGATIVAS E DAS CONTESTAÇÕES MILITARES NA QUARTA REPÚBLICA 103
Papel dos militares na transição política 103
Papel constitucional das Forças Armadas 104
Relação dos militares com o Chefe do Executivo 113
Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental 117
Papel dos militares no setor de defesa 121
Papel dos militares na inteligência 123
Papel dos militares na segurança pública 127
Papel dos militares no sistema legal 129
Papel dos militares no processo de anistia 132

CAPÍTULO 4 - ANÁLISE DO CONTROLE CIVIL NO BRASIL DA NOVA REPÚBLICA 136
4.1 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES NA NOVA REPÚBLICA: A VOLTA DO PODER MODERADOR? 136
4.2 ANÁLISE DAS PRERROGATIVAS E DAS CONTESTAÇÕES MILITARES NA NOVA REPÚBLICA 137
Papel dos militares na transição política 137
Papel constitucional das Forças Armadas 140
Relação dos militares com o Chefe do Executivo 141
Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental 144
Papel dos militares no setor de defesa 147
Papel dos militares na inteligência 159
Papel dos militares na segurança pública 166
Papel dos militares no sistema legal 173
Papel dos militares no processo de anistia 178

CAPÍTULO 5 - CONTROLE CIVIL EM PERSPECTIVA COMPARADA: QUARTA REPÚBLICA E NOVA REPÚLICA 189
5.1 COMPARANDO AS PRERROGATIVAS E AS CONTESTAÇÕES MILITARES 190
5.1.1 Comparação das prerrogativas militares na Quarta e na Nova República 190
Papel dos militares na transição política 190
Papel constitucional das Forças Armadas 193
Relação dos militares com o Chefe do Executivo 196
Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental 199
Papel dos militares no setor de defesa 202
Papel dos militares na inteligência 206
Papel dos militares na segurança pública 208
Papel dos militares no sistema legal 210
Papel dos militares no processo de anistia 213
5.1.2 Comparação das contestações militares na Quarta e na Nova República 217
5.2 REPERCUSSÕES DAS PRERROGATIVAS E DAS CONTESTAÇÕES SOBRE O CONTROLE CIVIL 222

CONCLUSÃO 230

REFERÊNCIAS 241

ANEXO 261

INTRODUÇÃO

Uma das questões centrais da problemática política da América Latina é a relação entre civis e militares e o controle civil democrático dos primeiros sobre os segundos. É traço característico da tradição política desta região o pretorianismo[1]. A ideologia da tutela militar e do soldado como guardião grassam na cultura política deste continente. Assim, a investigação acerca de alguns temas políticos em países latino-americanos, a exemplo daqueles relacionados à transição política e à consolidação da democracia, passam, necessariamente, pela análise das relações civil-militares.

Contudo, esta matéria não tem recebido por parte da ciência política nacional a devida atenção e a escassa literatura dedicada ao tema pode ser tomada como um dos indicadores desta realidade. Assim, grande parte das obras concernentes à teoria democrática no Brasil está situada no campo da democracia eleitoral ou política. Na contramão desta perspectiva, esta investigação privilegia o âmbito das instituições coercitivas, das relações civil-militares e, dentro desta, do problema concernente ao controle civil[2] democrático sobre as Forças Armadas.

O controle civil como uma das propriedades definidoras do regime democrático se encontra de forma controversa na literatura. Contemporaneamente, a definição de democracia gira em torno de duas importantes correntes. A primeira se caracteriza por estabelecer uma definição de democracia que a grande maioria dos autores assume como procedural mínima. Oriunda de Schumpeter (1961), e de toda a tradição que se segue com Dahl (1971), Sartori (1976), Huntington (1991), Pzreworski (2003) entre outros, esta corrente concebe a democracia como um método de escolha dos governantes. Para tanto, é suficiente a existência de eleições periódicas, livres e justas e de uma cidadania inclusiva. Tal concepção é também denominada de teoria competitiva da democracia (Sartori 1994).

---

[1]Samuel P. Huntington (1996:249) "As fontes do pretorianismo latino-americano residem na ausência de qualquer herança de instituições políticas do período colonial e, depois, no esforço para introduzir na sociedade altamente oligárquica da América Latina do século XIX as instituições republicanas da classe média da França e dos Estados Unidos".

[2] David Pion-Berlin (2001:33) "*Definitions of civilian control abound, but most converge on a few interrelated themes relating to power, functions, organizations, rules, and values. There must be a distribution of power that allows the constitutional authorities to make policy with the expectations that military will carry it out. There is a functional division of labor with civilians setting the general course and military filling in the technical details. Defense institutions must be in place to channel, regulate and routinize the flow of influence and information from the political to the military sphere and back again. And the armed forces must no only act professionally and nondeliberatively but also to believe in the civilians' right to rule over them*".

A segunda surge como uma vigorosa crítica à noção de democracia como um mero jogo eleitoral no qual os governantes são escolhidos pela regra da maioria (*majority rule*). Denominando-a de submínima, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) reivindicam a designação de procedural mínima para as suas concepções. Compreendem a democracia eleitoral como necessária, mas não suficiente. Assim, além do processo eleitoral como pretende Schumpeter e da cidadania inclusiva como propõe Dahl, duas outras propriedades complementam esta definição: a proteção dos direitos civis e políticos; e o controle civil democrático sobre os militares. Esta pesquisa assume esta última concepção.

Diferentemente das democracias consolidadas onde as Forças Armadas se constituem num segmento profissional da sociedade, elas se configuram no Brasil desde o fim da monarquia e do advento da República (1889), como um dos mais importantes atores políticos, estando presente nos principais momentos da nossa recente história e cumprindo um papel de *poder moderador* (Stepan 1971; Bruneau e Tollefson 2006). O tipo de relações civil-militares que predominou no período da Quarta República foi denominado por Stepan (1971) de *padrão moderador*[3] (*moderating pattern*). Ele vigorou de 1945, quando as Forças Armadas golpeiam Vargas até 1964, quando se instaura um regime militar (*military rule*). Com o fim do regime autoritário e o advento da Nova República outra vez os militares estão fora do governo, mas não do poder. Para garantir tal situação controlam a transição do antigo regime para o novo e estabelecem na nova Constituição prerrogativas que mais uma vez os colocam de direito e de fato na cena do jogo político com grande autonomia e ampla reserva de domínio frente às autoridades civis. Não se pretende, portanto, investigar este jogo a partir dos atores que se encontram dentro dos limites que lhes foram impostos, mas, ao contrário, parece mais producente estudá-lo a partir dos atores que os impõem, e a relação destes com aqueles.

Assim, esta pesquisa possui quatro premissas fundamentais. A primeira é que a investigação do controle civil democrático sobre os militares é importante para a compreensão da temática política nacional, particularmente, naquilo que se refere à teoria democrática e aos processos de transição política e consolidação da democracia[4]. A segunda é que para consecução da mesma é necessário assumir uma definição procedural mínima de democracia nos termos de Mainwaring *et alii* (2001). A terceira é que no Brasil, nos períodos focados pela investigação, não houve controle civil democrático sobre os militares. Finalmente, como

[3] Para Stepan (1971) é possível sumarizar em quatro os modelos ou tipos ideais de relações civil-militares: o aristocrático, o comunista, o liberal e o profissional. Estes modelos serão tratados no capítulo um.

[4] David Pion-Berlin (2001:1) *"The development, quality, and survival of democratic systems depend on governments making the armed forces their political servants and policy instruments rather than the other way around"*

quarta premissa, afirma-se, em primeiro lugar, que a inexistência de controle civil no primeiro período se deve ao alto grau de prerrogativas militares e ao alto grau de contestação às lideranças civis configurando as relações civil-militares como uma situação de *insustentabilidade para as lideranças democráticas*. Em segundo lugar, assume-se para o segundo período desta investigação a posição de Zaverucha (1994, 2000 e 2005) que afirma a inexistência de controle civil e relações civil-militares que se caracterizam por uma situação de *acomodação civil desigual*, e que se configura pelo fato de os militares possuírem um alto grau de prerrogativas e um baixo grau de contestação às autoridades civis, que tem como resultado a ausência de controle civil, de uma situação política instável e da não consolidação da democracia. Em seguida estes premissas passam a ser desenvolvidos.

Para enfatizar a primeira premissa, que afirma a relevância da investigação do controle civil, faz-se a seguinte questão: qual o objeto desta investigação? Qual ou quais as questões que ele procura responder? Para Van Evera (1997) uma das tarefas precípuas de uma tese[5] é explicar eventos históricos ou avaliar políticas passadas e presentes. Assim, afirma-se, desde logo, que esta pesquisa consiste num esforço para explicar um evento em dois momentos históricos do Brasil. O evento e, por conseguinte, o objeto desta investigação é a existência ou não do controle civil. Os dois momentos correspondem à Quarta República e à Nova República. Tais períodos se configuram, do ponto de vista dos seus respectivos regimes políticos, como democracias eleitorais. Esta pesquisa procurará explicar as mudanças institucionais ocorridas no controle civil a partir de duas variáveis explicativas: o grau das prerrogativas militares e o grau de contestação às lideranças civis por parte dos mesmos nos períodos em questão.

Assim, a questão central aqui colocada é a seguinte: houve ou há controle civil democrático sobre os militares no Brasil nos períodos em questão? Para responder esta pergunta procurou-se analisar o controle civil a partir de duas variáveis independentes: as prerrogativas e as contestações militares. Desta forma, é preciso verificar quais as repercussões destas variáveis institucionais no controle civil (variável dependente). Em primeiro lugar é necessário examinar se estas prerrogativas e contestações provocam ou não mudanças institucionais em relação ao controle civil em cada um dos períodos. Em segundo lugar, após a análise do controle civil em cada um dos períodos, passa-se a análise comparativa dos mesmos. Qualquer que seja a resposta a esta questão é necessário ir adiante e

[5] Outras tarefas são: a proposição e/ou testes de teorias, sumarizar e acessar uma literatura, descrever circunstâncias contemporâneas ou eventos históricos, ou, finalmente, realizar esta tarefa, em parte, ou no seu todo (Van Evera 1997).

responder outras que lhes são correlatas, por exemplo: a) quais as mudanças institucionais ocorridas? b) em que elas concorreram para a instauração do controle civil ou não? c) qual a importância do controle civil para as relações civil-militares? d) qual a sua importância nos processos de transição política e consolidação de uma democracia?

Evidentemente, para responder tais questões é imprescindível a investigação do controle civil e das relações civil-militares. No entanto, é também necessário que se leve em consideração o modo pelo qual se define um regime democrático. Algumas definições de democracia não levam em consideração o aspecto daquelas relações nem tampouco do controle civil. É preciso considerar também os processos de transição política e de consolidação da democracia que terão, por fim, repercussões na sua qualidade. Assim, por exemplo, a ausência de controle civil estabelece uma baixa qualidade de relações civil-militares que tem, como consequência última, uma baixa qualidade da própria democracia, pois numa democracia liberal os militares se encontram subordinados as autoridades civis eleitas (Diamond 1999; Zaverucha 1994, 2000 e 2005; Mainwaring *et alii* 2001). Destarte, em uma democracia liberal as relações civil-militares apresentam um modelo liberal ou profissional que se caracteriza pela incondicional subordinação dos militares as elites políticas (Stepan 1971).

No que tange a esta investigação em particular, qual a importância de tratar o tema do controle civil democrático sobre os militares exatamente em dois momentos históricos que parecem ter superado em larga medida os regimes autoritários que os antecederam, e que a democracia, pelo menos nos termos de Schumpeter, parece ter-se disseminado em grande parte dos Estados ocidentais? O primeiro destes momentos é oriundo da *segunda onda de democratização* surgida no segundo pós-guerra. O segundo é proveniente da *terceira onda de democratização* que tem início em 1974 em Portugal e que culminou no final dos anos oitenta com o término da guerra fria, do comunismo, da União Soviética, das ditaduras militares latino-americanas e da queda do muro de Berlin que resultou na reunificação da Alemanha.

O Brasil ingressou na Quarta República a partir da deposição de Vargas, levada a cabo pelos militares. Em seu lugar, ainda que por eleições diretas, assumiu o governo o general Dutra, ministro da Guerra do governo anterior. A Constituição de 1946 foi elaborada por um Congresso Nacional Constituinte e não por uma Assembléia Nacional Constituinte. Nela, o papel constitucional das Forças Armadas bem como as prerrogativas militares são bastante amplos. Além da missão de defesa externa, a garantia dos poderes constitucionais, a defesa e a manutenção da ordem interna, estão dispostas como funções precípuas das Forças Armadas. A obediência ao Presidente dá-se apenas “dentro dos limites da lei e da ordem”. Para Stepan

(1971) neste período as relações civil-militares no Brasil assumem um "padrão moderador" no qual os militares assumem um papel de mediadores ou *guardiães* (*guardianship*) do jogo político. Desta forma, os militares gozam de altas prerrogativas e exercem sobre os governos que se seguiram ao de Dutra um elevado grau de contestação, que culminou em 1964 com um golpe de Estado que depôs o então Presidente Goulart. Seguindo o modelo de análise sugerido por Stepan (1988) e também utilizado por Zaverucha (1994 e 2000), as relações civil-militares no Brasil neste momento têm um padrão que contempla tanto um alto grau de prerrogativas quanto um alto grau de contestação dos militares às autoridades civis. Desta combinação resulta uma posição insustentável para as lideranças democráticas. De fato, ocorreu um golpe de Estado seguido por um regime militar.

Após 21 anos de governo militar o Brasil volta a ter a um governo civil. O processo que marca a passagem de regime autoritário para uma democracia eleitoral teve início no ano de 1974 quando a estratégia da distensão política foi articulada pelo então Presidente Geisel e a posterior transição conduzida pelo Presidente Figueiredo que pôs fim ao regime militar em 1985. Esta transição, ao contrário da de 1945, contou não só com a participação dos atores militares, mas também com parcela das elites civis. No entanto, também de modo diverso da transição do primeiro período, o processo que culminou com o advento da Nova República durou cerca de 11 anos, o que é considerado muito longo pelos especialistas e que teve graves desdobramentos no processo que deveria levar a democracia a sua consolidação. Para Lins e Stepan (1996) a transição brasileira foi longa e sofreu, em larga medida, o controle do antigo regime dificultando assim a sua consolidação. De acordo com Winand e Saint-Pierre (2007) o processo de transição para a democracia no Brasil foi longo, moroso, tímido e errático, de idas e vindas e teve muito mais fracassos do que propriamente conquistas na busca da construção de um controle civil sobre os militares.

Evidentemente, outros especialistas veem de modo positivo os processos de transição e consolidação da democracia brasileira. Entre eles se encontram Hunter (1997 e 2001) que afirma ter ocorrido um processo de erosão do poder e da influência militar na esfera política. Em parte a sua análise se reporta ao fato de gradativamente os militares serem desalojados dos cargos políticos (tais como ministérios), a criação do Ministério da Defesa comandado por um civil, a redução nos orçamentos militares, a diminuição do contingente e assim por diante. Na mesma linha de pensamento, Santos (1998) vê um processo de desmilitarização do poder político. Embora reconheça que no governo Sarney os militares mantiveram um alto grau de prerrogativas, ela considera que o processo de desmilitarização tem início no governo Collor,

retroage no governo Itamar, mas ganha fôlego nos dois governos FHC e no primeiro governo Lula. Assim como Hunter, aponta como indicadores da desmilitarização a redução de oficiais da ativa em ministérios, a criação do Ministério da Defesa e da ABIN. Mais que isso, vê na grande inserção que os militares têm no congresso através das suas Assessorias Parlamentares (*Congressional Liaisons*) um sinal positivo em direção à democratização e a adaptação ao jogo político democrático. No entanto, estranha o desinteresse dos políticos em relação aos assuntos relacionados à doutrina de segurança e à defesa nacional. Por fim, vê sinais importantes de avanços nas relações civil-militares. Igualmente, Weyland (2005) vê progressos nas relações civil-militares e as políticas governamentais livres da interferência das Forças Armadas.

Sem dúvida, os militares estão menos presentes naquelas esferas consideradas propriamente políticas. As instituições da democracia eleitoral vêm de fato sendo conduzidas por civis. No entanto, do ponto de vista da Constituição de 1988, o papel e as prerrogativas das Forças Armadas permanecem análogas às da Constituição de 1946. Assim, formalmente, os militares permanecem dentro de um padrão de *poder moderador* em relação às instituições políticas. Talvez mitigado de fato, mas ainda existente, pelo menos, de direito. Dizendo de outro modo, do ponto de vista das instituições formais, os militares se mantêm como guardiães embora de fato não lancem mão de tal prerrogativa. Assim, se é possível afirmar que na esfera das instituições político-eleitorais os militares já não possuem maior influência, o mesmo não pode ser dito quando se trata da doutrina e da lei de segurança do Estado, das políticas e dos órgãos de segurança interna do Estado, dos órgãos de inteligência, da autonomia dos militares no sistema legal, da justiça militar, da indústria aeroespacial, entre outros. Assim, as Forças Armadas, permanecem gozando de prerrogativas incompatíveis com uma democracia liberal. Se na Nova República há um baixo grau de contestação militar aos governos civis, isto se deve exatamente ao fato da existência de um alto grau de prerrogativas (Zaverucha 2005). Esta situação que Stepan (1988) denomina de *acomodação civil desigual* produz instabilidade nas instituições políticas e dificulta a consolidação de um regime democrático.

Portanto, investigar o controle civil democrático sobre as Forças Armadas ou a sua ausência no Brasil nos períodos em questão, constitui um tema atual, relevante e polêmico, que nem de longe está exaurido, tampouco superado. Os conflitos de interesses ocorridos entre civis e militares durante os dois períodos denotam a necessidade da reflexão sobre os mesmos. Os mais recentes, envolvendo um confronto entre o comandante do Exército e o

Ministro da Defesa, levando este à renúncia; a crise dos controladores de vôos do tráfego aéreo civil, em sua maioria militares; as manifestações políticas de militares da ativa em questões estritamente políticas, a exemplo da demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol; as manifestações de apoio a este ato por parte de associações militares com a presença de militares da ativa; a ameaça de demissão conjunta do Ministro da Defesa e dos comandantes militares após a assinatura do decreto que criou a Comissão Nacional da Verdade, demonstram de forma inconteste que as relações civil-militares no Brasil não possuem aquele padrão requerido por uma democracia liberal.

Outros autores analisam as relações civil-militares a partir de diferentes dimensões a exemplo da análise do controle civil subjetivo e controle civil objetivo (Huntington 1996); da mudança no ambiente de segurança e nas missões dos militares (Desch 1996 e 1999); do controle pelos militares do processo de transição para a democracia (Arceneaux 2001); da mudança no papel dos militares (Goodman 1996), entre outros. Esta pesquisa, como já assinalado anteriormente, tratará do controle civil analisado a partir da dimensão das prerrogativas e das contestações militares[6] (Stepan 1988; Zaverucha 1994 e 2000).

A segunda premissa desta investigação é que a definição procedural mínima de democracia nos termos de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) é suficiente para contemplar o controle civil democrático sobre os militares. Portanto, é preciso que a vista alcance para além do horizonte da democracia meramente eleitoral e leve em consideração outros aspectos constitutivos do regime democrático, entre eles, o controle civil. Assim, este trabalho refuta, de pronto, a definição procedural submínima de democracia nos termos da tradição schumpeteriana, e assume uma definição procedural mínima de democracia expressa por Mainwaring *et alii* (2001). Isto porque compreende que tanto a democratização das instituições políticas quanto a das instituições coercitivas constitui *condictio sine qua non* para que um regime político possa ser classificado efetivamente como democrático. Com efeito, uma definição submíma de democracia pode dissimular um regime político híbrido que, por um lado, estabelece uma democracia eleitoral na qual as instituições políticas gozam de certas instituições da democracia liberal, tais como eleições periódicas e cidadania inclusiva e, por outro, conserva todo um legado autoritário entremeando as suas instituições

[6] Alfred Stepan (1988:93) "*For our purposes, the dimension of military institutional prerogatives refers to those areas where, whether challenged or not, the military as an institution assumes they have an acquired right or privilege, formal or informal, to exercise effective control over its internal governance, to play a role within extramilitary areas within the state apparatus, or even to structure relationships between the state and political or civil society*".

coercitivas que redundarão em violações da cidadania e do Estado de direito. Este legado autoritário (Hite e Cesarini 2004) tem sérias repercussões no aparato policial do Estado (Pereira e Ungar 2004), na militarização da segurança pública (Zaverucha 2005 e 2008), na garantia da lei e da ordem (Idem 2008b) e na violação de direitos civis (O'Donnell 2000; Carvalho 2002). Tal legado dificulta, quiçá impossibilite, a consolidação da democracia. Portanto, é preciso considerar outras variáveis para além daquelas eleitorais.

No entanto, como anteriormente enunciado, a grande maioria dos autores, entre eles Huntington, Dahl, Sartori e Przeworski, compreende que a definição da democracia nos termos de Schumpeter é satisfatória. Esta concepção procedural submínima que afirma ser a democracia uma competição eleitoral na qual os governantes são escolhidos através de eleições periódicas livres e justas, na perspectiva desta investigação, é necessária, mas não suficiente.

Quais são as suas insuficiências? Primeiro, é preciso concordar com Manwaring *et alii* (2001), que as condições para assegurar processos eleitorais periódicos, livres e justos exigem pré-requisitos que se encontram para além desta concepção competitiva da democracia. Eleições podem ser realizadas sem as devidas proteções dos direitos civis e políticos. Pleitos eleitorais podem acontecer sob fortes violações destes direitos. Nada impede que uma eleição seja realizada em um momento político em que ocorrem alterações no calendário, em que se apresentam a proscrição de partidos políticos, em que mesmo havendo partidos de oposição, estes sofrem represálias, em que há forte cerceamento à liberdade de expressão e vigorosa repressão à organização de entidades da sociedade civil, e assim por diante. Obviamente, este é um quadro em que as eleições não podem ser consideradas periódicas, livres e justas, e, por conseguinte, democráticas. Portanto, para que uma eleição possa ocorrer em condições de liberdade e equidade, para que sejam efetivamente democráticas, faz-se necessário a proteção dos direitos civis e políticos.

Segundo, e ainda de acordo com aqueles autores, é preciso assegurar que as autoridades eleitas governem de direito e de fato. Que elas não sejam meros títeres nas mãos de indivíduos ou de grupos que de fato governam. Quando Pzreworski *et alii* (2000) rejeitam este critério e afirmam que ele não pode fundamentar as classificações de regimes políticos, aceitam que regimes, por eles mesmos citados, a exemplo de Honduras e Tailândia, sejam considerados democráticos. O fato é que naqueles países, como eles próprios afirmam, "[...] o governo civil não é mais que uma delgada camada encobrindo o poder militar que é, de fato, exercido por generais reformados" (Pzreworski *et alii* 2000:35).

Desta forma, não é possível aceitar que regimes políticos nos quais as autoridades eleitas não governam de fato possam ser considerados democráticos. São fartos os exemplos de países latino-americanos em que os militares tutelaram o poder das autoridades civis eleitas. No Brasil o período republicano está eivado de insurreições, intervenções, tentativas de golpes e golpes militares. O último deles redundou em um regime militar que perdurou 21 anos. Assim, uma das propriedades imprescindíveis de uma democracia é o controle civil democrático sobre as Forças Armadas. É preciso que as autoridades civis legitimamente constituídas não fiquem à mercê das Forças Armadas. Assim, para que propriedades da democracia eleitoral possam ser asseguradas, constitui condição necessária o controle civil democrático sobre os militares.

Alguns daqueles que compartilham com uma concepção submínima de democracia reconhece a necessidade do controle civil. Huntington (1991) reconhece a importância das relações civil-militares nas novas democracias e sabe que o pretorianismo, as rebeliões e poderio militar constituem fortes ameaças às mesmas. Dahl (2001) também reconhece que o controle dos militares e da polícia por funcionários eleitos também constitui condição essencial para a democracia em grande escala. Diamond (1999) afirma a exigência em uma democracia de que o poder político seja exercido de fato pelas autoridades eleitas e atenta para a particular necessidade dos militares estarem subordinados àquelas autoridades civis. No entanto, este reconhecimento não se traduz em condição necessária para a definição da democracia.

A terceira premissa é que no Brasil, nos períodos focados pela pesquisa, não há controle civil democrático sobre os militares. Isto se deve ao fato de que sendo os militares os fundadores da República, eles se mantiveram desde então como *guardiães* ou como *poder moderador* fazendo, assim, parte constitutiva do sistema político nacional. A idéia de *guardiães* se coloca como uma alternativa à democracia e parte do princípio de que os indivíduos, ordinariamente, são incapazes de compreender e defender os seus próprios interesses (Dahl 1989). A idéia de *poder moderador* se coloca acima dos poderes políticos democráticos que passam, assim, a serem subordinados. No caso brasileiro, os militares tomaram para si durante a República o poder que o Imperador exerceu no período monárquico (Stepan 1971). Independentemente da nomenclatura que se dê ao modo pelo qual os militares se colocam como partícipes do sistema político brasileiro, o fato é que durante toda a história do Brasil nunca houve o controle civil sobre os mesmos. Na Monarquia tal controle não era democrático e na República há simplesmente a ausência de controle civil.

Nos períodos de democracia eleitoral a participação dos militares, ora se dá pela presença direta no poder, como nos diversos episódios de insurreições, intervenções e golpes; ora se dá pela alta manutenção de suas prerrogativas e, consequente, reserva de domínio em áreas não-militares e de profundo valor estratégico do ponto de vista do poder político. Assim, os militares ou participam diretamente dos governos e, portanto, são constituídos como poder político, ou participam indiretamente do governo, mas permanecendo no poder por meio de suas altas prerrogativas nas áreas de defesa, inteligência, segurança pública e mesmo em áreas eminentemente civis, como informática, indústria aeroespacial e controle do tráfego aéreo civil entre outras.

Na literatura especializada as referências acerca das relações civil-militares no Brasil são muito díspares e contemplam uma variedade de posições. Para Huntington (1991) os militares teriam deixado o controle do governo com bandeiras hasteadas e com o seu poder e prestígio intactos. No entanto, a sua definição de democracia segue *ipsis litteris* a de Schumpeter e considera as relações civil-militares apenas naquilo que revela um maior ou menor grau de democracia.

De acordo com Linz e Stepan (1996) o controle exercido pelos militares no processo de transição e a sua influência sobre o Congresso Constituinte refletem o poder de fato de instituições e forças não democráticas. Além disso, durante os anos 90 as ameaças de retorno dos militares ao poder teriam contribuído para enfraquecer o Brasil do ponto de vista constitucional, político e econômico. Reconhecendo os problemas da transição eles afirmam que o Brasil é um caso de democracia não-consolidada. Porém, afirmam concomitantemente que nenhum grupo não-democrático tenha investido significantes esforços e recursos no sentido de mobilizar um golpe. Assim, embora as desigualdades econômicas e o Estado de direito permanecerem na agenda política nacional, parece que a alternativa democrática é a única opção efetivamente presente.

Segundo Hagopian e Manwaring (2005) o Brasil pós-autoritário da *terceira onda* é muito mais estável que aquele da *segunda onda*. Citando Hunter (2001) eles afirmam que a partir da reinstauração das eleições diretas os governos de Collor e de FHC subordinaram os militares às regras constitucionais e infraconstitucionais. Weyland (2005) também compartilha com esta posição.

Para Desch (1996) nos anos 60 os civis encorajaram os militares a jogar um vigoroso papel na política interna. A mesma opinião tem Rial (1996) quando afirma que naqueles anos

as forças militares na América Latina viam a si próprias como um *poder moderador*. Stepan (1971) já fizera tal afirmação sobre as relações civil-militares no Brasil daquele período.

De maneira geral, os diversos autores compartilham da ideia de que no primeiro período de democracia eleitoral no Brasil as relações civil-militares possuem um baixo padrão, pois as prerrogativas, a reserva de domínio e o grau de intervenção na esfera política são altos. No entanto, em relação ao segundo período, há quase uma unanimidade de que, a despeito de problemas pontuais, tais relações possuem um padrão ao menos aceitável para um regime democrático.

O contraponto destas posições é representado por Zaverucha (1994, 2000 e 2005), para quem as prerrogativas militares, as suas reservas de domínio e a sua autonomia frente ao poder civil permanecem vigorosas, principalmente, no âmbito das instituições coercitivas. Em outras palavras, os governos civis da Nova República não conseguiram estabelecer o controle civil democrático sobre os militares. Ao contrário, as relações civil-militares no Brasil neste período mantêm uma situação de *acomodação civil desigual*, que se configura pelo fato de os militares desfrutarem de um alto grau de prerrogativas e, em consequência disso, manifestarem um baixo grau de contestação às autoridades civis.

Finalmente, como quarta premissa, esta investigação assume esta posição em relação ao segundo período, e acresce à mesma, que as relações civil-militares do primeiro período se caracterizam por uma situação de *insustentabilidade para as lideranças democráticas*. Neste caso, tanto as prerrogativas quanto a contestação dos militares as lideranças civis são altas. Portanto, os períodos em questão contemplam relações civil-militares nas quais inexiste o controle civil. Na Quarta república, a ausência do controle civil levou quase todos os governos a crises político-militares que, por fim, redundaram no golpe de 1964. No que tange à Nova República, a despeito da ausência de contestação mais vigorosa dos militares às autoridades civis (devido ao seu alto grau de prerrogativas), há uma visível autonomia dos militares em áreas que não lhes são próprias e um poder latente que se manifesta sempre que é necessário e que mantém, em larga medida, o permanente *status quo* de *guardiães* das Forças Armadas.

Em resumo, a afirmação de que a análise do controle civil é de suma importância para a compreensão da temática política brasileira em relação à teoria democrática e aos processos de transição política e consolidação da democracia; de que é necessário incorporar uma definição procedural mínima de democracia para que um regime político possa ser classificado efetivamente como democrático; de que não há controle civil democrático sobre

os militares no Brasil nos períodos em foco; e, finalmente, que no primeiro período as relações civil-militares se configuram por uma situação *insustentável para as lideranças civis democráticas*, e que no segundo período tais relações se configuram por uma situação de *acomodação civil desigual*, constituem as premissas desta pesquisa. Finalmente, esta investigação refuta vigorosamente aquelas posições que propugnam o estabelecimento do controle civil no Brasil nos períodos analisados.

No que diz respeito ao referencial teórico-metodológico esta investigação propõe os seguintes passos. Em primeiro lugar, estabelecer um alinhamento ontológico, epistemológico e teórico-metodológico da pesquisa. Resolveu-se, assim, enfrentar esta questão tendo em vista que para diversos autores (Marsh e Furlong 2002; Landman 2004; Hall 2003) é de fundamental importância que a teoria e o método estejam ontologicamente alinhados. Quando Hall (2003) assevera que o debate contemporâneo joga mais ênfase na questão de ordem metodológica do que naquela de ordem propriamente ontológica, ele adverte para o fato de que a ontologia é crucial para a metodologia, pois a escolha de um conjunto específico de métodos para determinado problema conduz novamente à questão da natureza das relações causais que ele pretende descobrir. É preciso, portanto, antes de escolher o método, saber a natureza ontológica daquilo que está sendo investigado. Uma vez estabelecida a ontologia adequada à natureza das relações causais, deve-se então escolher a teoria e a metodologia adequadas à mesma.

Em segundo lugar, uma vez que esta investigação trata da explicação de mudanças institucionais, a abordagem teórica a ser utilizada não poderia deixar de ser o neoinstitucionalismo. Isto porque ela propicia a superação de problemas restritivos encontrados em outras abordagens tais como a interrelação entre os níveis micro e macro (Hall e Taylor 2003), entre as esferas do racionalismo e do culturalismo (Rothstein 2005) e entre instituições formais e informais (Helmke e Levitsky 2006). Assim, uma abordagem a partir do novo institucionalismo propiciará o tratamento das instituições e dos atores políticos nas duas principais dimensões da realidade política: a racional e a histórico-cultural. Evidentemente, dentro do neoinstitucionalismo será priorizado a vertente do institucionalismo histórico que tem como núcleo central o *path dependence*.

Em terceiro lugar, tendo em vista que esta investigação abraça uma ontologia fundacionista, isto é, uma ontologia que reconhece a existência de relações causais no mundo social, ela está preocupada em estabelecer explicações do fenômeno político em questão a partir de mecanismos causais (Elster 1994; George e Bennett 2005). Epistemologicamente,

esta investigação está situada na perspectiva do realismo crítico, e nesta medida, mantém-se distintamente tanto de uma epistemologia positivista quanto interpretativista (Marsh e Furlong 2002). Assim, ela refuta de pronto o modelo de explicação teórica representado pelo paradigma positivista (modelo dedutivo-nomológico), e assume o modelo explicativo que lança mão de mecanismos causais, que por sua vez, requerem uma ontologia de processo causal e uma operacionalização através de *process-tracing* (George e Bennett 2005).

No que diz respeito à metodologia, tratando-se de uma investigação na esfera da política comparada (*comparative politics*), a metodologia aqui utilizada é inerente à própria investigação, qual seja, a comparação ou o método comparativo (*comparative method*). No entanto, a abordagem comparativa é constituída de uma diversidade de estratégias. Assim, ao escolher o método comparativo faz-se necessário escolher também o tipo de estratégia comparativa a ser dada ao problema.

Desta forma, em quarto lugar, é preciso escolher a estratégia de abordagem dentro da pesquisa comparativa (*comparative research*). A mais usual estratégia de política comparada é aquela que toma diversos países como unidade de análise. Esta estratégia está subdividida em duas: aquelas que lidam com um grande número de países (*large-n*) e aquelas que utilizam um pequeno número (*small-n*). Tais estratégias utilizam metodologias diversas. Lijpharte (1971) denomina de *método estatístico* a comparação de muitos países utilizando a análise quantitativa e de *método comparativo* a comparação de poucos países utilizando a análise qualitativa. Uma terceira estratégia, que não tem sequer unanimidade sobre o seu caráter comparativista, é o estudo de caso (*case study*). É exatamente esta a estratégia a ser utilizada nesta pesquisa.

A despeito das controvérsias acerca do estudo de caso como método comparativo, esta pesquisa assume as posições de alguns autores (Van Evera 1997; Peters 1998; Landman 2003; Lim 2006) de que esta estratégia tem tal *status* quando ela utiliza categorias e desenvolve novos conceitos aplicáveis a outros países (Landman 2003). Dentro do estudo de caso a duas estratégias muito próximas: a indução analítica e o *within-case comparison* (Lim 2006). O passo seguinte é escolher uma delas.

Destarte, em quinto lugar, a estratégia escolhida dentro do estudo de caso é a *within-case comparison*. Esta estratégia de análise comparativa pode ser caracterizada, em linhas gerais, por três aspectos: 1) um problema específico de investigação 2) um espaço geográfico delimitado. 3) Por fim, certo período de tempo. Quando o estudo de caso é utilizado em

perspectiva comparada, então, faz-se necessário, que o período de tempo a ser estudado seja dividido em pelo menos dois momentos distintos (Lim 2006).

Esta pesquisa, portanto, propõe uma investigação de mudanças institucionais, dentro de uma abordagem comparativa e lançando mão da *within-case comparison*, apresenta os seguintes elementos: 1) o problema a ser investigado consiste no controle civil democrático sobre os militares. 2) o espaço geográfico escolhido é o Brasil. 3) Os dois períodos de tempo a serem investigados são a Quarta República (1945-1964) e a Nova República (1985-2008). Passa-se agora a apresentação dos capítulos.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro apresenta uma revisão da literatura subdividida em três partes. A primeira delas estabelece uma discussão entre duas das mais importantes concepções de democracia contemporânea: uma advinda de Schumpeter (1961) e seus seguidores, a exemplo de Dahl (1971), Huntington (1991), Przeworski (2000), Sartori (2003); e a outra, oriunda da crítica feita por Mainwaring *et alii* (2001) à concepção schumpteriana. A segunda parte versa sobre os processos de transição política e consolidação democrática. Entre os autores que tratam destes processos se encontram Valenzuela (1990), Linz e Stepan (1996), O'Donnell (1988), Zaverucha (1994), Diamond (1999). Finalmente, a terceira parte problematiza as relações civil-militares e o controle civil no Brasil em dois períodos distintos. Para tratar desta questão se recorreu entre outros autores a Stepan (1971 e 1988), Goodman (1996), Desch (1996 e 1999), Zaverucha (2000 e 2005), Arceneaux (2001), Shemella (2006), Giraldo (2006), Porch (2006), Bruneau e Goetze JR (2006), Winand e Saint-Pierre (2007), entre outros.

O segundo capítulo concerne ao referencial teórico-metodológico do trabalho. O seu escopo é alinhar o trabalho nas suas dimensões ontológica, epistemológica e teórico-metodológica. Ele está subdividido em quatro seções. A primeira irá situar o trabalho do ponto de vista ontológico. Esta é uma questão importante, embora muitas vezes desprezada pelos cientistas sociais, como afirmam Landman (2003) e Hall (2003). A segunda seção tratará da explicação de fenômenos sociais por meio de mecanismos causais Elster (1994) utilizando o *process-tracing* George e Bennett (2005). A terceira seção abordará o método comparativo e, dentro deste, do estudo de caso em perspectiva comparada, particularmente, o *within-case comparison* Lim (2006). Finalmente, a quarta seção evidenciará as questões de caráter mais técnico da pesquisa a partir do seu problema, da sua periodização, do seu modelo de análise, das suas variáveis e da operacionalização das mesmas.

Quanto à periodização, sendo este trabalho um estudo comparativo para verificar mudanças institucionais (controle civil) nos dois períodos em questão, a escolha recaiu sobre a *Institutional change strategy* (Lieberman 2001). Tal estratégia envolve a periodização de acordo com momentos de mudanças institucionais. Neste caso, as mudanças ocorridas nas prerrogativas e contestações militares (variáveis explicativas) deverão concorrer para mudanças no controle civil (variável dependente) nos dois períodos.

Assim, os períodos escolhidos são relativos às duas experiências de democracia eleitoral (Diamond 1999) vividas pelo Brasil no período republicano: a da Quarta e a da Nova República. Estas são, portanto, as duas unidades de análise desta investigação. Esta investigação parte do princípio de que nestes períodos enquanto as instituições políticas tiveram avanços em direção à democracia eleitoral, as instituições coercitivas, ao contrário, permaneceram eivadas de legados autoritários (Agüero 2004) que conviveram e convivem concomitantemente, entre elas, as Forças Armadas. Estas são detentoras de prerrogativas incompatíveis com um regime efetivamente democrático.

As variáveis escolhidas nesta investigação são: o controle civil, as prerrogativas e as contestações militares. A primeira é a variável dependente. As duas últimas são as variáveis independentes. Estas serão mensuradas em dois níveis: altas e baixas. São variáveis independentes: P1 - Papel dos militares na transição política; P2 - Papel constitucional das Forças Armadas; P3 - Relação dos militares com o Chefe do Executivo; P4 - Participação de militares da ativa ou da reserva em ministérios; P5 - Participação de militares no setor de defesa; P6 - Papel dos militares na inteligência; P7 - Papel dos militares na segurança pública; P8 - Papel dos militares no sistema legal; P9 - Papel dos militares no processo de anistia.

O modelo de análise das relações civil-militares e, por conseguintes, do controle civil, é o proposto por Stepan (1971 e 1988) e também utilizado por Zaverucha (2000). Nele, a análise das relações civil-militares é uma função de duas variáveis: o grau de abrangência das prerrogativas militares e o grau e nível de contestação militar às ordens das autoridades civis. Estas duas variáveis, que são dispostas em uma matriz dois por dois, oferecem quatro padrões de relações civil-militares distintos. No primeiro deles, o grau de contestações ao controle civil é alto e as prerrogativas militares também são altas, o que seria insustentável para as lideranças civis; no segundo, o grau de contestação é alto e as prerrogativas são baixas, o que não é factível para os militares; no terceiro, o baixo grau de contestação e as baixas prerrogativas conduzem ao controle civil democrático sobre os militares; finalmente, no

quarto, o baixo grau de contestação e as altas prerrogativas levam à acomodação civil desigual.

O terceiro capítulo se constitui numa análise do controle civil a partir das prerrogativas e contestações militares no Brasil da Quarta República. Não há na literatura nenhuma investigação acerca desta questão no período em foco. Nele tais relações não se enquadram em nenhum dos padrões clássicos de relações civil-militares: aristocrático, profissional, liberal e comunista. Ao contrário, Stepan (1971) afirma que tais relações se caracterizam por um *padrão moderador*. Este padrão é típico de sociedades pretorianas nas quais os militares são, a exemplo dos diversos segmentos sociais, politizados, enquanto as instituições políticas são invariavelmente frágeis. Para ele os militares ao proclamarem a República tomaram para si o poder moderador pertencente até então ao imperador, passando a partir de então mediar o jogo político.

O período de 1945 a 1964 foi eivado de intervenções das Forças Armadas na esfera política. Deposições de presidentes, insurreições, tentativas de impedir a posse de um presidente e posteriormente de um vice-presidente legitimamente eleitos pelo voto popular, tentativas de golpes e, finalmente, o golpe militar de 1964 que põe fim à Quarta República. Embora se acreditasse que a democracia estivesse consolidada naquele momento, a história se encarregou de demonstrar que sem o controle civil democrático sobre os militares a democracia eleitoral está sempre sob riscos. Neste capítulo serão analisadas as prerrogativas anteriormente citadas.

O quarto capítulo se constitui numa análise do controle civil a partir das prerrogativas e contestações militares no Brasil após o regime militar de 1964. Diversamente da inexistência do tratamento desta problemática no primeiro período, Zaverucha (1994, 2000 e 2005) tem analisado vigorosamente tais relações no Brasil no âmbito da Nova República. Seguindo os passos das análises deste autor, esta investigação assume, em larga medida, as suas conclusões como parte do estudo comparativo aqui realizado.

Com o regime militar implantado nos anos 60, as Forças Armadas romperam o *padrão moderador* de relações civil-militares e assumiram o governo. Ao encerrar o seu ciclo em 1985 os militares saem do governo, mas mantém prerrogativas que, em certa medida, delegam poderes e reservas de domínios em áreas não-militares incompatíveis com um novo governo democrático. É possível observar nestes anos de democracia eleitoral que esta reserva de domínio e o poder dos militares têm sido mitigados. No entanto, é preciso observar também que algumas destas reservas e destes poderes persistem no tempo.

É importante notar que o papel constitucional das Forças Armadas quase não foi alterado. Se na Constituição de 1946, na de 1967 e na Emenda Constitucional N°. 1 de 1969, os militares têm por função precípua a garantia dos poderes constituídos e a manutenção da lei e da ordem interna, tal função permaneceu na Constituição de 1988. Este é um grave obstáculo ao controle civil democrático sobre os militares, pois há uma inversão na ordem hierárquica do poder. Em primeiro lugar, ao invés dos poderes constitucionais servirem de garantes às Forças Armadas, são estas que lhes servem de garantes. Em segundo lugar, ao serem também os mantenedores da lei e da ordem interna os militares passam a executar atividades que, em última instância, compete ao aparato policial.

Como já afirmado no início desta introdução, Hunter (1997 e 2001), Santos (1998) e Weyland (2005) veem na redução ou ausência de militares em cargos ministeriais, a criação do Ministério da Defesa, a redução do orçamento para as Forças Armadas como indicadores da mitigação da influência dos militares na esfera política e no retorno dos mesmos às funções que lhes são peculiares. De fato, não se pode negar que algumas instituições políticas vêm sendo implementadas no sentido de que a democracia política possa se consolidar. Contudo, não se pode também negar que no essencial muitas prerrogativas militares foram mantidas, principalmente, no que tange ao seu papel constitucional; à doutrina de segurança do Estado; às agências de inteligência; ao papel da justiça militar no sistema legal; e à manutenção de reserva de domínio em áreas não militares, a exemplo do controle do tráfego aéreo civil e da indústria aeroespacial entre outros, da insubordinação em diversos momentos de comandantes militares ao Ministério da Defesa e, por conseguinte ao próprio Presidente da República, enquanto Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, da recusa à abertura dos arquivos relativos à violação de direitos humanos durante o regime militar, da recusa à investigação e punição aos agentes estatais que cometeram crimes de lesahumanidade, são, entre outros, alguns indícios que denotam a autonomia dos militares.

Assim, se por um lado ocorreu uma redução do poder de interferência dos militares na esfera mais propriamente político-eleitoral, não se pode deixar de observar o legado autoritário que esta instituição coercitiva mantém tacitamente. Não se pode deixar de verificar que apesar da democracia eleitoral vigente no país foram feitas diversas manifestações por militares da reserva e dos Clubes Militares das três Forças em defesa do antigo regime e das suas práticas autoritárias. Por fim, não é possível deixar de notar que a militarização da segurança pública e que diversas práticas perpetradas por parte, principalmente, da polícia

militar, como a tortura e a execução sumária, permanecem como legado autoritário do aparato coercitivo do Estado brasileiro (Pereira e Ungar 2004).

Finalmente, o quinto capítulo se constitui na parte central desta pesquisa. Além de reforçar as premissas centrais dos capítulos três e quatro, quais sejam, a de que o controle civil democrático sobre os militares não foi estabelecido em nenhum dos dois períodos, o seu principal objetivo é estabelecer a comparação das prerrogativas e contestações militares e do controle civil sobre os mesmos, verificando a existência ou não de mudanças institucionais. Ele está dividido em duas seções. A primeira seção tratará do cotejo das prerrogativas e das contestações militares nos dois períodos. A segunda seção analisará as repercussões das prerrogativas e contestações militares sobre o controle civil**.**

CAPÍTULO 1 – REVISÃO DA LITERATURA

Após a terceira onda da expansão global da democracia ocorrida no último quarto do século XX, os diversos processos de transição democrática tiveram um comportamento não-linear em direção à sua consolidação. Em vários países da América Latina e do leste europeu, os processos de transição e consolidação da democracia ocorreram diversamente. Tanto nos primeiros, resultantes de um processo de esgotamento das ditaduras militares que se instauraram nos anos 60 e 70, quanto nos últimos, oriundos da *débâcle* comunista iniciada nos anos 80, o processo de consolidação democrática, em certa medida, ainda não foi completado.

A cada uma das *ondas de democratização*[7] seguiu um movimento em sentido contrário denominado por Huntington (1991) de *reverse wave*[8], que denotou um esgotamento da democracia, caracterizado, principalmente, pela ausência de liberdade política e pela violação dos direitos humanos. A *reverse wave* que se abateu sobre os países latino-americanos nas décadas de 1960 e 1970, cujo pano de fundo foi a guerra fria, caracterizou-se por ser uma sistemática e vigorosa reação militar ao movimento comunista internacional que teve como desdobramento a implantação, em diversos países de regimes militares anticomunistas.

No Brasil, o momento político imediatamente anterior, o da Quarta República (1945-1964), é considerado como a primeira experiência democrática brasileira. Interrompida pelo golpe militar de 1964, o país viveu vinte e um longos anos de regime de exceção. Com um processo de abertura iniciado em 1974 (reconhecido pelos próprios militares como "lento, seguro e gradual"), e só concluído em 1985, quando se dá início a um governo de transição, até os dias de hoje a consolidação da democracia no Brasil permanece sendo um problema não solucionado.

Do ponto de vista de uma democracia meramente eleitoral, o Brasil fez progressos inquestionáveis. Não obstante, quando se observa outras dimensões da democracia tão importantes quanto esta, tais como a proteção dos direitos civis e o controle civil democrático sobre os militares, é possível perceber que o longo processo de transição para um governo

[7] A "primeira onda de democratização" teria ocorrido entre os anos de 1828 e 1926, a segunda de 1943 a 1962 e a terceira de 1974 a 1989.

[8] Em meio a essas ondas favoráveis à democracia, surgiram as "*reverse wave of democracy breakdowns"* (Huntington, 1991), de 1922 a 1942 e de 1961 a 1975. A primeira "*reverse wave*" surgiu com a expansão dos regimes fascista. A segunda com o florescer da guerra fria.

democrático não superou uma série de enclaves autoritários que, em larga medida, contribuíram para a não consolidação da democracia.

Essa pesquisa, como já mencionado na sua introdução, consiste numa investigação do problema do controle civil democrático sobre os militares em dois períodos republicanos brasileiros. O primeiro, cuja não consolidação teve como desdobramento o fim da democracia eleitoral através de um golpe de Estado, a quebra do padrão *poder moderador* (Stepan 1971) e a instauração de um regime militar. E o segundo, que permanece em situação análoga a do primeiro do ponto de vista do aprofundamento da supressão dos enclaves autoritários e da consequente impossibilidade de uma efetiva consolidação democrática.

O presente capítulo está dividido em três partes. A primeira delas estabelece uma discussão entre duas das mais importantes concepções da democracia contemporânea. A segunda versa sobre os processos de transição e consolidação para a democracia. Finalmente, a terceira trata das relações civil-militares e do controle civil no Brasil.

1.1 TEORIAS DEMOCRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS

A democracia se constitui num tema cuja reflexão remonta há 2.500 anos. Contemporânea das primeiras sistematizações do pensamento político, a democracia traz consigo aos dias atuais um percurso de inesgotáveis possibilidades[9]. Embora seja concebida como um produto da cultura grega do século VI a.C., existem muitas nuances que distinguem as suas primeiras configurações daquelas que ressurgem nas democracias modernas e, principalmente, nas contemporâneas. Destarte, a democracia se apresenta de várias formas em diferentes lugares e em momentos diversos[10].

É desnecessário aqui justificar a relevância da questão democrática, seja porque teoricamente a democracia, enquanto valor da cultura ocidental, encontra-se disseminada ao longo de toda história política do Ocidente, seja porque factualmente ao término do século XX boa parte dos Estados existentes se configurava como democrática.

---

[9] David Held (1996:15) "O desenvolvimento da democracia em Atenas formou uma fonte central de inspiração para o pensamento político moderno. Seus ideais políticos – igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito à lei ou à justiça – moldaram o pensamento político no Ocidente durante eras [...]".

[10] Robert Dahl (1989:) "O que nós compreendemos por democracia não é o que um ateniense no tempo de Péricles compreendia por este termo. As noções grega, romana, medieval e da renascença se misturam com aquelas de séculos mais tarde produzindo uma confusão de teorias e práticas que são muitas vezes profundamente contraditórias".

Huntington (1991) denominou esse movimento em direção à democracia de "terceira onda de democratização em nível mundial". No entanto, a cada uma das *ondas de democratização* seguiu-se um movimento em sentido oposto denominado por ele de uma *onda contrária à democracia* que denotou um esgotamento da mesma, caracterizado, principalmente, pela ausência de liberdade política e pela violação dos direitos humanos.

Analogamente, Dahl (2001) afirma que o mundo assistiu na última metade do século XX a mudanças políticas extraordinárias. As tendências antidemocráticas surgidas no início do século foram suprimidas de tal forma, que no seu final, as alternativas à democracia praticamente desapareceram. No decurso do século passado, totalitarismos tais como o fascismo, o nazismo e o comunismo, além das ditaduras militares, principalmente as latino-americanas, ruíram. O ápice desse novo momento político que prenunciava esse movimento em direção à democracia foi a emblemática queda do muro de Berlim.

Não obstante, é preciso atentar, como Dahl (2001), para o fato de que as ideias e os movimentos antidemocráticos permanecem existindo, tanto na perspectiva do fanatismo nacionalista, quanto na do fundamentalismo religioso. E mesmo, considerando o alargamento da democracia, que na sua totalidade contempla menos da metade[11] da humanidade, é preciso ainda observar os diferentes graus de democracia constitutivos de cada uma delas.

Assim, há diversas gradações nas democracias atualmente existentes e isso remete imediatamente para as numerosas adjetivações da forma democrática de governo, tais como: "semidemocracia, democracia formal, democracia eleitoral, democracia parcial, democracia frágil, democracia iliberal, democracia virtual e muitas outras" (Ottaway, 2003, p.7). Não caberia enumerá-las em toda a sua extensão nem tratá-las detalhadamente, pois esta não é uma pretensão aqui presente[12].

Portanto, é preciso que se enuncie, desde logo, que esta seção tem por objetivo apresentar duas teorias fundamentais da democracia na contemporaneidade. A primeira delas, que tem início com Schumpeter (1961), propugna uma definição procedural mínima de democracia. A segunda, advinda de uma crítica a esta exígua definição, tem à frente Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001). Estes passam a denominar a concepção

[11] Robert Dahl (2001) Mesmo considerando a grande expansão da democracia no século XX, os números ainda mostram que a grande maioria dos Estados no mundo possui regimes políticos não-democráticos. Em 1900, temos o total de 43 países para apenas seis democráticos; enquanto em 1990, temos 65 países democráticos num total de 192.

[12] Ver David Collier and Steven Levitsky "*Democracy 'with Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research*". Working Paper # 230, August 1996.

schumpeteriana de submínima, e se autoproclamam minimalistas. Esta investigação incorporar a defesa desta última concepção.

Em segundo lugar, é preciso fazer referência à abordagem aqui utilizada. Sem pretender problematizar a questão de uma concepção racional ou de uma concepção empírica da democracia, a exemplo do que faz Sartori (1994), assume-se aqui que durante muito tempo não apenas a democracia, mas as diversas formas de governo foram abordadas normativamente. Assim, grande parte dos teóricos, dos antigos aos contemporâneos, mativeram-se numa perspectiva normativa da definição de democracia, ora configurada como normativismo ético, ora como normativismo jurídico. Ao contrário, esta seção tratará da teoria da democracia numa perspectiva empírica.

Finalmente, pelo objetivo aqui proposto, faz-se necessário estabelecer duas delimitações. Em primeiro lugar, esta seção tem como ponto de partida a definição de democracia de Schumpeter, e como ponto de chegada a concepção de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán. E, em segundo lugar, em relação à primeira concepção, foram selecionados alguns dos seus principais representantes, tendo em vista o grande número de relevantes autores que tratam da mesma, ocorrendo, inevitável e lamentavelmente, a ausência de outros importantes nomes.

1.1.1 Teoria competitiva de democracia

Esta subseção abordará a teoria competitiva da democracia a partir das concepções de Schumpeter, Dahl, Huntington e Pzreworski. Tais concepções se caracterizam por estabelecerem uma definição de democracia que a grande maioria dos autores chama de "mínima". Como já anunciado anteriormente, Mainwaring *et alii* (2001) fazem uma vigorosa crítica (que será tratada mais adiante), à noção de democracia como um método eleitoral, denominando-a de submínima e reivindicando a designação de mínima para as suas concepções. Assim, assume-se aqui esta definição de democracia procedural mínima, reservando a denominação "submínima" para a concepção de Schumpeter e dos seus seguidores. Ao concluir a seção, apresentam-se duas concepções que expandiram, em certa medida, esta definição de democracia: a de O'Donnell e a de Diamond.

É importante, porém, antes de iniciar o tratamento da questão central desta seção, mencionar o fato de que importantes teorias surgidas no final do século XIX e início do século XX, que questionam a possibilidade da democracia, compartilham e disputam com as

teorias democráticas o cenário da reflexão política daquele período. Uma delas é a teoria das elites, que tem em Mosca, Pareto e Michels os seus mais eminentes representantes[13].

A ideia fundamental de Mosca é que em todos os tempos e em todas as sociedades um pequeno número de homens monopolizou o poder sobre a grande maioria que dele se encontra destituído.

Pareto, por sua vez, dedica-se a estudar as elites, principalmente, a política e a econômica, e ver como no seu processo de interação elas decaem e se sucedem uma as outras.

Finalmente, Michels afirma a impossibilidade da democracia tendo em vista que ela própria se configura no seu funcionamento efetivo como um sistema de partidos. Assim, a organização da democracia em partidos e em disputas partidárias tende a tornar tal regime numa oligarquia.

Estas três perspectivas, segundo Sartori (1994) irão estabelecer respectivamente a lei da "classe política", a lei da "circulação das elites" e o que Michels denomina de "a lei de ferro das oligarquias". A primeira afirma que toda a sociedade é controlada por uma classe dirigente. A segunda assevera que há uma livre circulação das elites. E a terceira declara que a democracia moderna é na verdade uma organização oligárquica assentada nos partidos políticos.

Feita esta breve menção, passa-se de imediato às concepções democráticas. O ponto de partida da concepção submínima é a definição schumpetereana de democracia: "[...] o método democrático é um sistema institucional, para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor" (Schumpeter 1961:328). Assim, a democracia é definida como um método de escolha dos governantes. Mais que isso, a existência de eleições define os regimes políticos: se há eleições periódicas, livres e justas, tem-se uma democracia. Se não há, tem-se um regime não-democrático[14].

Inicialmente, Schumpeter faz uma crítica à doutrina clássica da democracia e estabelece uma mudança essencial na sua concepção. Ele nota que há uma inversão nos papéis dos eleitores e dos eleitos estabelecidos pela doutrina clássica. Nela, o modo de selecionar os

[13] Ver Giovanni Sartori *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994 (Vol. I: O debate contemporâneo).

[14] Esta investigação em consonância com Mainwaring *et alii* (2001) reivindica uma definição procedural mínima, ou seja, além das eleições existem outras propriedades de uma democracia que são tão importantes e essenciais quanto o processo de escolha dos governantes. Este tema será tratado na próxima seção.

governantes é secundário em relação ao papel atribuído ao eleitorado. Este tem primazia sobre aquele. Porém, o que importa agora para o sistema democrático não é mais "[...] atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos" (Schumpeter 1961:326). Ao contrário, o eleitorado passa a ter um papel secundário em face da escolha dos representantes que irão, efetivamente, tomar as decisões políticas.

Desta forma, o papel desempenhado tradicionalmente pelo povo na teoria clássica da democracia passa a ser secundário nesta nova concepção. É o próprio Schumpeter (1961:346) que afirma: "Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão".

Assim, para Schumpeter, a democracia é um método de escolha daqueles que irão governar, no qual políticos profissionais disputam em um processo de livre concorrência os votos do eleitorado. Para ele a democracia é o governo dos políticos[15]. Vista desta forma, esta concepção passou a denominar-se teoria competitiva da democracia.

De modo muito similar surge a teoria da democracia de Dahl (1971). Inicialmente, ele faz uma distinção entre democracia e poliarquia. Com o primeiro termo ele faz referência à democracia ideal, alude com o segundo a democracia real. Assim, a poliarquia se configura como uma democracia real, em larga escala e que apresenta duas dimensões: a participação e a contestação. Nas palavras do próprio Dahl (1971:8) "[...] Poliarquias são regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, são regimes altamente inclusivos e extensivamente abertos à contestação pública".

A questão aqui não é meramente semântica nem tampouco de diferenciação dos planos ontológico e deontológico da democracia. A poliarquia se diferencia tanto das democracias e das repúblicas Antigas, quanto das democracias representativas Modernas. As primeiras eram destituídas de grande parte das instituições requeridas em uma poliarquia. A segunda possuía sufrágio restrito, enquanto o sufrágio universal caracteriza a democracia poliárquica. Assim, pode-se dizer que a cidadania inclusiva é um dos seus traços essenciais.

Quais as instituições constitutivas de uma poliarquia? Para Dahl (1971) seis instituições são fundamentais para a existência de uma democracia em grande escala. São

[15] Schumpeter (1961:346) "Se desejarmos enfrentar os fatos honestamente, devemos reconhecer que nas democracias modernas de todos os tipos, com exceção da suíça, a política inevitavelmente será uma carreira".

elas: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e frequentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificada; e) autonomia para as organizações; e f) cidadania inclusiva.

Portanto, uma poliarquia contempla, em primeiro lugar, a tomada de decisões políticas através de pessoas eleitas pela sociedade. Em segundo lugar, o processo de escolha deve ocorrer periodicamente, em condições de plena liberdade e de forma justa. Em terceiro lugar, a liberdade de expressão como um dos direitos civis basilares, deve ser garantida. Em quarto lugar, o direito às fontes de informações diversificadas deve ser assegurado. Em quinto lugar, as diversas formas de organização da sociedade civil devem ser livremente constituídas. Finalmente, todos os indivíduos adultos devem ter os seus direitos políticos protegidos.

Assim, a definição de democracia de Dahl (1971) como democracia poliárquica segue a fórmula de Schumpeter, isto é, mantém-se no âmbito de uma definição procedural submínima. Em outras palavras, permanece na esfera da democracia política. Há, no entanto, uma diferença considerável entre o Dahl de *Poliarquia* (1971) e o de *Sobre a democracia* (2001). Nesta obra ele acresce às instituições necessárias à poliarquia tanto condições essenciais quanto condições favoráveis à mesma.

As condições essenciais à poliarquia são: "1. Controle dos militares e da Polícia por funcionários eleitos; 2. Cultura política e convicções democráticas; 3. Nenhum controle estrangeiro hostil à democracia" (Dahl 2001:163). As condições favoráveis à poliarquia são duas: uma sociedade e uma economia de mercado modernas e um fraco pluralismo subcultural.

Destarte, além das instituições necessárias à poliarquia, são essenciais algumas outras condições. O controle civil democrático sobre os militares é uma delas. Nas democracias não consolidadas, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, há uma forte tradição de intervenção militar na política. A América Latina ilustra bem esta problemática. Nela há uma vigorosa cultura antidemocrática e antirrepublicana que coloca em risco as instituições políticas da democracia e estimula instituições políticas autoritárias. É preciso enfim que o Estado detenha plenamente a sua soberania.

Finalmente, é necessário que as instituições da poliarquia estejam fundadas sobre uma economia de mercado. Modernamente não há registro histórico da existência de regimes democráticos que não estivessem assentados em uma economia de livre mercado. Além disso, faz-se necessário que não exista forte pluralismo subcultural. Sociedades onde se verifica um

alto grau de diferenças étnicas ou religiosas tendem a fragmentar-se de tal forma que comprometem não só o regime político, mas o próprio Estado[16].

Seguindo a tradição schumpteriana, Huntington irá consolidar a perspectiva procedural submínima da democracia. Na sua obra seminal *The Third Wave* (1991), ele define a democracia como um sistema político no qual "[...] os governantes são selecionados por eleições justas, honestas, e periódicas nas quais os candidatos competem livremente pelos votos e no qual virtualmente toda a população de adulto tem direito ao voto" (Huntington 1991:7).

Igualmente, ele irá criticar aqueles que propõem uma concepção normativa de democracia: "Para eles, a 'verdadeira democracia' significa *liberdade, igualdade e fraternidade*, nela os cidadãos possuem efetivo controle sobre a política, os governos são responsáveis, honestos e francos na política, as deliberações são racionais e fundadas em informações, há igualdade na participação e no poder, e várias outras virtudes cívicas" (grifo do autor, Huntington 1991:9).

Diversamente, irá afirmar que a essência da democracia reside na existência de eleições periódicas, livres e justas. Pode ocorrer de governos eleitos democraticamente serem ineficientes, irresponsáveis e corruptos e, portanto, indesejáveis. No entanto, não se pode negar o caráter democrático do mesmo. A escolha dos governantes através de eleições periódicas, livres e justas, é um traço distintivo da democracia em relação a outros sistemas políticos.

Concomitantemente, reconhece a necessidade de adicionar algumas outras propriedades à democracia. Assim, é importante que os líderes políticos eleitos legitimamente governem de direito e de fato e não sejam apenas títeres de outros grupos, e que o sistema político possua instituições estáveis. Porém, não está preocupado com um maior ou menor grau de democracia, mas simplesmente com a transição de regimes não-democráticos para regimes democráticos. Por isto, prefere tratar democracia e não-democracia como variáveis dicotômicas. O que distingue, portanto, um regime do outro efetivamente é o modo pelo qual os governantes são escolhidos. Nas democracias, por meio de eleições competitivas. Nos

[16] Lins e Stepan (1996:17) também chamam a atenção para o que eles denominam de um problema de *stateness*. "Quando há profundas diferenças sobre os limites territoriais do Estado da comunidade política e profundas diferenças sobre quem tem o direito de cidadania no Estado, há o que nós chamamos um problema de *stateness*".

regimes não-democráticos[17], tendo em vista que não existem tais eleições nem sufrágio universal, por modos diversos. Em suma, apesar de expandir a definição de democracia para além das eleições, Huntington se mantém dentro de uma concepção procedural submínima da democracia.

Przeworski é mais um a fazer uma defesa desta concepção. Afirma que quase todos normativamente invocam os aspectos desejáveis da política, e às vezes até mesmo os das esferas social e econômica Assim incluem numa definição de democracia responsabilidade, igualdade, participação, justiça, dignidade, racionalidade, segurança, liberdade, etc. Contrariamente a esta visão, diz ele:

> "Eu apresento um argumento em defesa da concepção "minimalista" schumpeteriana de democracia, como um sistema no qual os governantes são selecionados através de eleições competitivas. Ao contrário de expectativas difundidas, não há boas razões para pensar que se os governantes são selecionados através de eleições competitivas suas decisões políticas serão racionais, seus governos serão representativos, ou a distribuição de renda será igualitária. (Przeworski 2003:12)

A sua defesa de uma concepção mínima da democracia contempla dois argumentos. O primeiro diz respeito ao fato da democracia resolver os conflitos de forma pacífica evitando, assim, que a mudança de governos se dê pela força e provoque violência e morte. O segundo é que o fato da democracia ser capaz de realizar esta mudança pelo voto ela retira disto as suas próprias conseqüências.

Portanto, Przeworski (2003) reforça a concepção procedural submínima quando afirma ser a democracia, um regime que se caracteriza pelo fato de os governantes serem selecionados por meio de eleições competitivas, num cenário de cidadania inclusiva e gozo das liberdades políticas por parte dos cidadãos[18].

Antes de passar à próxima seção, na qual será abordada a definição procedural mínima de democracia, mencionaremos dois pensadores que assumem uma definição procedural submínima, mas expandem um pouco esta definição apontando para outras dimensões também necessárias para a própria efetividade da poliarquia.

O primeiro deles é O'Donnell (2000). A princípio ele assevera que se as definições de democracia se limitassem por um lado, a subminimalista e, por outro, àquelas que tendem

[17] Huntington inclui entre os regimes não-democraticos as monarquias absolutistas, os impérios burocráticos, as oligarquias, as aristocracias, os regimes constitucionais com sufrágio limitado, os despotismos pessoais, os regimes fascistas e comunistas, as ditaduras militares, etc.

[18] Adam Przeworski (1999:337) "O principal argumento em defesa da democracia é precisamente que se a disputa nas eleições é livre, se a participação é generalizada e se os cidadãos desfrutam de liberdades políticas, então os governos atuarão orientados para prover os melhores interesses das pessoas".

acrescer determinados atributos, a exemplo de um grau significativo de igualdade e justiça social, ele preferia a primeira, pois a tendência de condenar qualquer democracia por um grau maior ou menor de determinados atributos, favorece as concepções autoritárias. Assim, num primeiro momento, ele tende a definir a democracia nos termos da poliarquia dahlsiana.

No entanto, reconhece a necessidade de um Estado de direito para preservação da própria democracia, pois, em primeiro lugar, ele preserva as liberdades e garantias políticas da poliarquia; em segundo lugar, assegura os direitos civis da população; e, em terceiro lugar, estabelece uma rede de *accountability* "[...] que impõe que todos os agentes privados, inclusive os funcionários dos escalões mais altos do regime, estão sujeitos a controles apropriados, legalmente estabelecidos, da ilegalidade de seus atos" (O'Donnell, 2000:352-353). Um Estado que contemple estas dimensões é denominado por ele de Estado Legal democrático ou de Estado de Direito democrático.

Para ele é importante que as poliarquias tenham os seus processos eleitorais institucionalizados e isto requer além da garantia das liberdades civis e políticas, de uma rede de *accountability*, como dito anteriormente. Assim, indivíduos devem ser capazes de exercer os seus direitos de cidadãos não apenas nos processos eleitorais, mas também em obter o acesso justo às agências públicas e cortes as quais são frequentemente negadas nas poliarquias que prescindem de institucionalização.

O segundo é Diamond (1999), que compreende a definição procedural schumpteriana de democracia como sendo uma "democracia eleitoral". A ela contrapõe a "democracia liberal" que além do aspecto poliárquico contempla outras dimensões. Assim, além de eleições periódicas, livres e justas é preciso que uma democracia contemple os seguintes aspectos: a) a ausência de reserva de domínio de poder, direta ou indiretamente, de qualquer ator não eleito; b) um sistema de *accountability* horizontal, ao lado de um sistema de *accountability* vertical, representado principalmente pelo processo eleitoral. Aquele assegurará a observância da constituição, da legalidade e do próprio processo deliberativo. É preciso, portanto, que o Estado estabeleça mecanismos de controle capazes de propiciar a transparência no trato da coisa pública; e c) pluralismo de associações políticas e civis bem como liberdade para os indivíduos e grupos, de forma que os seus interesses possam ser expressos através de processos contínuos de articulação e representação para além do período eleitoral.

Ainda, segundo Diamond (1999:11):

> "Liberdade e pluralismo, por sua vez, só podem ser assegurados através de um 'Estado de direito' no qual as regras legais são aplicadas razoável, consistente e previsivelmente em casos equivalentes, independente da classe social, status ou poder daqueles que estão sujeitos às leis. Sob um verdadeiro Estado de direito, todos os cidadãos têm isonomia política e jurídica e o Estado e os seus agentes estão subordinados às leis".

Neste ponto Diamond, assim como O'Donnell consideram o Estado de direito essencial para a configuração de um regime democrático que ultrapasse a mera democracia eleitoral ou poliárquica e estabeleça uma democracia liberal. Esta concepção está mais próxima de uma concepção procedural mínima de democracia, tópico central a ser tratado na próxima seção.

1.1.2 Definição procedural mínima de democracia

Esta subseção tem por objetivo apresentar a concepção procedural mínima de democracia de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán delineada em "Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999" (2001). Apresenta, ainda, a crítica levada a efeito contra as concepções subminimalistas. E, por fim, por se tratar de uma definição empírica de democracia, passa a exibir as regras de codificação e agregação utilizadas para classificá-la e diferenciá-la dos demais regimes políticos.

Inicialmente, é preciso que se diga que Mainwaring *et alii* (2001) rejeitam tanto as definições não-procedurais[19] de democracia quanto as definições procedurais submínimas. Diversamente daquelas concepções, propõem uma definição procedural mínima da democracia e, em consonância com Sartori (1976:61), compreendem que uma definição é mínima quando:

> "[...] todas as propriedades ou características de um ser que não são indispensáveis para sua identificação são apresentadas como propriedades variáveis, hipotéticas – não são como propriedades definidoras. Isso equivale a dizer que tudo o que ultrapassa uma caracterização mínima é deixado à verificação – não é declarado verdadeiramente por definição".

[19] Os autores se referem, em particular, à definição de Bollen em *"Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy*" (1980), *American Sociological Review*, vol. 45, n. 3, pp. 370-390; e em "*Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures*" (1991), *American Journal Political Science*, vol. 37, n. 4, pp. 1207-1230.

Assim, tomam como ponto de partida uma definição mínima de democracia[20] que compreende quatro propriedades: a primeira delas é a existência de eleições "competitivas livres e justas para o Legislativo e o Executivo"; a segunda compreende uma cidadania adulta e abrangente; a terceira se refere à proteção das liberdades civis e dos direitos políticos; finalmente, a quarta, consiste em que os governantes eleitos de fato governem (o que implica no controle civil democrático sobre os militares).

Em seguida os autores fundamentam as suas análises em regras claras de codificação e agregação para que possam classificar os regimes. Eles procedem, a partir daquelas propriedades, a uma desagregação do conceito de democracia a partir da qual estabelecem uma "medida global do regime".

Finalmente, rejeitando uma classificação dicotômica dos regimes políticos (democracia-autoritarismo), eles propõem uma classificação tricotômica que insere um termo intermediário que se configura como uma forma híbrida de regime: a semidemocracia. Esta contempla uma ou mais daquelas propriedades apenas parcialmente.

1.1.3 A crítica de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán à definição submínima de democracia

No que concerne às definições submínimas de Schumpeter (1961), Dahl (1971) e Przeworski *et alii* (2000) entre tantas outras, Mainwaring *et alii* (2001) está de acordo com a sua primeira dimensão, qual seja, a de uma democracia procedimental que escolhe em eleições livres e justas o chefe do poder executivo e o corpo legislativo. Essa é uma dimensão necessária da democracia, mas não se pode tomá-la como suficiente. As outras três propriedades devem também ser levadas em consideração, pois sem elas alguns regimes não-democráticos são incluídos na categoria de democracia.

Uma crítica à Przewolski *et alii* (2000) e a sua posição de que a classificação dos regimes políticos deve "confiar exclusivamente em julgamentos observáveis e não em julgamentos subjetivos" (Alvarez *et alii* 1996). Aqui os autores criticam a distinção pouco nítida de Przeworski *et alii* (2000) entre o "observável" e o "subjetivo", e os acusa de não dar relevância à própria subjetividade contida "em seus próprios julgamentos sobre a liberdade e a isenção das eleições" (Mainwaring *et alii* 2001:652). Afirmam, por um lado, que as quatro dimensões constitutivas de uma definição mínima de democracia são observáveis. Por outro

[20] Outras propriedades que são igualmente importantes para uma definição de democracia, e que Mainwaring *et alii* (2001) reconhecem, contudo, excluem do conceito mínimo, são aquelas relativas à igualdade social e a *accountability* (O'Donnell 2002).

lado, asseveram que reduzir a definição de democracia a eleições competitivas conduz à desconsideração de dimensões importantes da democracia tais como a extensão do direito de voto à grande maioria da população adulta, a proteção dos direitos políticos e das liberdades civis e, por fim, verificar se as autoridades eleitas efetivamente governam. Portanto, não é possível considerar o caráter meramente eleitoral da democracia, deixando de lado aspectos igualmente importantes e correlatos a essa primeira dimensão.

Em primeiro lugar, é preciso que se reafirme que um dos traços que distingue fundamentalmente a democracia contemporânea da democracia dos séculos XVIII e XIX, é o fato de que nestas o sufrágio era restrito, e naquela, o sufrágio é universal. Assim, a cidadania inclusiva é, sem dúvida alguma, um dos atributos de uma definição procedural mínima de democracia.

Em segundo lugar, não se pode falar em eleições livres e justas "[...] se não existe respeito às liberdades civis fundamentais tradicionalmente associadas à democracia, um regime não pode ser democrático da maneira como entendemos esta palavra hoje. Sem a proteção de liberdades civis, o processo eleitoral em si é vicioso; [...]" (Mainwaring *et alii* 2001:653) Portanto, as liberdades de expressão, de organização e de participação da oposição são necessárias para que se tenha um processo eleitoral competitivo, livre e justo. Mesmo Dahl (1971 e 2001), reconhece que a mesma requer tais garantias institucionais.

Em terceiro lugar, a democracia eleitoral não garante que os governos eleitos não violem os direitos fundamentais do homem. Diversos governos eleitos em processos que atendem razoavelmente a primeira dimensão democrática violaram aqueles direitos. São regimes ditos democráticos, mas que não contemplam a dimensão liberal da democracia[21]. Como afirma Zakaria (2003), são democracias iliberais[22], isto é, regimes políticos que não obstante contemplem uma dimensão eleitoral da democracia, não observam os limites constitucionais e violam frequentemente as liberdades civis.

Em quarto lugar, pode-se ainda encontrar regimes políticos que mesmo após realizarem eleições competitivas e livres, observa-se que a ausência do controle civil sobre os militares, os eleitos na verdade não passam de meros títeres das forças armadas. Tailândia[23]

[21] Ver Plattner (1999)

[22] Definindo uma democracia iliberal afirma Zakaria (2003:17) "Através do globo, regimes elegeram democraticamente aqueles que, com freqüência foram reeleitos ou confirmados por referendo, estão ignorando rotineiramente os limites constitucionais dos seus poderes e privando os cidadãos de direitos básicos. Estes fenômenos pertubadores - visível do Peru aos territórios palestinos, de Gana à Venezuela - poderiam ser chamados democracia iliberal".

[23] No dia 19 de setembro de 2006 ocorreu um golpe de Estado na Tailândia. Aproveitando a ausência do primeiro-ministro tailandês Thaksin Shinawatra, que se encontrava em Nova York para participar da Assembléia Geral das Nações Unidas, o general Sonthi Boonyaratglin declarou o golpe e passou a controlar o governo

Honduras[24] e são tomadas por Mainwaring *et alii* (2001) como protótipos dessas democracias. Porém, não são poucos os países latino-americanos que durante o século XX elegeram os seus chefes do executivo e o seu parlamento em eleições competitivas e ainda assim mantiveram os eleitos sob tutela militar[25].

Portanto, uma definição de democracia que não contemple as quatro dimensões propostas por Mainwaring *et alii* (2001) e que se restrinja apenas ao caráter eleitoral da democracia, poderá encontrar-se em sérias dificuldades para classificar os regimes políticos tendo em vista a insuficiência de elementos constitutivos da mesma.

1.1.4 Regras de codificação e agregação para classificar regimes políticos

Uma vez estabelecida a definição procedural mínima de democracia e realizada a crítica de suas concepções submínimas, os autores passam de imediato a uma regra de codificação e de agregação de cada uma das dimensões da democracia, quais sejam, em primeiro lugar as eleições para o legislativo e o executivo; em segundo lugar o caráter inclusivo do direito de voto; em terceiro lugar, o respeito aos direitos políticos e as liberdades civis; e finalmente, o efetivo exercício do poder pelos eleitos (controle civil). Tal codificação contempla dois níveis de violação das quatro propriedades da democracia: violações parciais e violações graves.

A condição necessária para considerar-se a primeira dimensão como plenamente contemplada é a de que "Em uma *democracia*, o chefe de governo e os membros do Legislativo são escolhidos em eleições livre e limpas" (grifo do autor, Mainwaring *et alii* 2001:658). Portanto, é necessário que as eleições decorram em um clima de igualdade entre governistas e oposicionistas e que o pleito ocorra dentro de condições livre e justas, o que denota a inexistência de violações. Ao contrário, eleições em que ocorrem fraudes, perseguição à oposição, os militares vetam determinadas candidaturas presidenciais e inexistem condições de igualdade no pleito, configuram-se em violações parciais do processo

---

provisório que deverá governar o país observando a sua lealdade ao rei e chefe de Estado Bhumibol Adulyadej. Dois dias depois, o general Boonyaratglin convocou os responsáveis pelos veículos de comunicação do país e proibiu a divulgação de "matéria de opinião" (Folha de São Paulo, 19/09/2006)

[24] Na manhã do dia 28 de junho de 2009 o presidente de Honduras, Manuel Zelaya, foi preso pelo Exército em cumprimento a um mandado de prisão emitido pelo Poder Judiciário. Ainda de pijamas Zelaya foi levado para o aeroporto de Tegucigalpa e de lá deportado para a Costa Rica. Tal ato, que evidentemente não foi autorizado pelo Judiciário, vai de encontro a Constituição de Honduras que no seu artigo 102 dispõe que "Nenhum hondurenho pode ser expatriado ou entregue pelas autoridades a uma nação estrangeira". Uma Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas considerou tal episódio um golpe militar. Os episódios da Tailândia e de Honduras mostram como na Ásia e na América Latina a fragilidade das instituições políticas faz com que as mesmas sucumbam ao comportamento e a cultura pretoriana ainda vigente (Folha de São Paulo, 29/06/09).

[25] Um bom exemplo é a Argentina em 1955 e em 1956.

eleitoral. Por fim, ocorrem violações graves quando os membros dos poderes executivo e legislativo não são eleitos, quando a vitória eleitoral é garantida por meios escusos (patronagem, repressão, etc.), quando os partidos de oposição são inviabilizados quando os vitoriosos não são empossados.

No que concerne à segunda propriedade, o direito de voto deve ser inclusivo, assim como Dahl (1971), Mainwaring *et alii* (2000) consideram que uma democracia deva contemplar uma cidadania inclusiva, isto é, o sufrágio adulto universal. Nesse sentido, quando alguns grupos sociais[26] são privados do direito de voto, tem-se aí uma violação parcial dessa propriedade. Observa-se ainda que uma parcela considerável da população adulta seja destituída do direito de voto por razões de ordem étnica, de classe, de gênero, etc. Nesse caso se considera que tal cerceamento se configura em violação grave.

Quanto à observância das liberdades civis, afimam Mainwaring *et alii* (2001:659): "Em uma *democracia*, violações aos direitos humanos não são comuns, os partidos são livres para se organizar e o governo respeita as garantias constitucionais" (grifo do autor). Assim, quando ocorrem violações dos direitos humanos, ainda que não seja de forma tão sistemática, que interferem na capacidade de organização da oposição; quando há censura dos meios de comunicação de massa e a interdição de partidos ou candidatos no processo eleitoral, têm-se aí uma violação parcial desse princípio da democracia. Ocorre violação grave quando os direitos fundamentais são clara e sistematicamente desrespeitados e a mídia de oposição se encontra sob censura; quando os partidos políticos de oposição são impedidos de se organizar e são apenas permitidos partidos de uma oposição consentida e controlada pelo governo.

Finalmente, no que diz respeito à última dimensão da democracia, isto é, se as autoridades eleitas efetivamente exercem o governo, verifica-se uma violação parcial dessa dimensão "[...] quando os líderes militares ou as Forças Armadas como instituição têm o poder de veto sobre políticas importantes em algumas áreas não relacionadas com questões propriamente militares" (Mainwaring *et alii*, 2001:660). Há uma violação grave quando as políticas públicas não relacionadas estritamente com as Forças Armadas são claramente dominadas pelas mesmas. Assim, numa democracia o poder civil deve possuir um pleno controle sobre os militares.

Com base, portanto, numa definição procedural mínima de democracia e das regras de agregação acima explicitadas, os autores elaboram uma classificação de regimes políticos que

---

[26] Mainwaring *et alii* (2001:659) "*Vários países considerados democráticos excluem os doentes mentais, os presos, os estrangeiros com visto permanente de residência, os não-residentes e os integrantes das Forças Armadas*".

contempla no período compreendido entre 1945 e 1999 em dezenove países latino-americanos (vide anexo). "Trata-se de uma classificação tricotômica ordinal, que varia de mais democrático a menos democrático. Ela não faz distinção entre diferentes tipos de regimes manifestamente não democráticos" (Mainwaring *et alii* 2001:662).

Assim, são considerados democráticos aqueles regimes nos quais os governos não cometem nenhuma violação de nenhum dos quatro critérios. São considerados como autoritários aqueles que apresentam uma ou mais violações graves. Finalmente, são considerados semidemocráticos aqueles regimes cujos governos apresentarem apenas violações parciais.

1.1.5 Definindo democracia, recodificando e reclassificando regimes políticos

Nesta subseção propõe-se, inicialmente, assumir uma definição mínima de democracia nos termos de Mainwaring *et alii* (2001). No entanto, propõe-se que sejam feitas algumas modificações na codificação e, consequentemente, na forma de classificar os regimes políticos.

Em segundo lugar, propõe-se uma classificação de regimes políticos que pretende ser mais elucidativa, principalmente, no que concerne às formas híbridas de regimes. Que não seja tão extensa, mas que tampouco seja sucinta a exemplo de Mainwaring *et alii* (2001) e Ottaway (2003), a ponto de abrigar todas as formas de regimes híbridos em uma só categoria. Neste sentido, procurar-se-á constituir uma tipologia que contenha além da democracia e do autoritarismo, duas outras categorias híbridas[27], a semidemocracia e o semiautoritarismo. Aqui, compartilha-se com Zaverucha (2005:39) a ideia de que o importante é que esses dois últimos regimes têm em comum a "coexistência de traços democráticos e autoritários".

No entanto, é necessário estabelecer uma diferença fundamental entre as categorias híbridas de regime de governo de Ottaway (2003) e de Mainwaring *et alii* (2001). Para estes, como já visto anteriormente, a forma híbrida de governo, a semidemocracia, é na verdade uma democracia "imperfeita". Ao contrário, Ottaway afirmará o caráter de projeto alternativo do semiautoritarismo. Ela institui uma classificação também tricotômica dos regimes de governo, no entanto, o termo intermediário entre democracia e autoritarismo é definido como "[...]

[27] O uso desta classificação possibilita uma melhor definição de cada regime de governo, visto que não se restringe a estabelecer o que é ou não um regime democrático ou autoritário, mas considera a possibilidade de regimes híbridos, que se encontram numa faixa intermediária onde não se apresentam nem como democracia, nem como autoritarismo, mas que se encontram entre estes dois regimes, situando-se mais próximo de um ou de outro.

sistemas ambíguos que combinam uma retórica de aceitação da democracia liberal, a existência de algumas instituições democráticas formais e respeito por uma esfera limitada de liberdades civis e políticas com traços essencialmente iliberais e até mesmo autoritários"[28] (Ottaway, 2003:3). Assim, os regimes semi-autoritários não se configuram como democracias imperfeitas, mas, antes, são regimes "[...] construídos cuidadosamente e mantidos como sistemas alternativos" (Ottaway, 2003:7). A autora justifica a escolha dessa denominação afirmando que o uso da palavra democracia ou mesmo a sua adjetivação para designar regimes políticos situados numa vasta "zona cinzenta" (*gray zone*) entre a democracia e o autoritarismo, não possibilita capturar fidedignamente as características daqueles regimes[29]. Percebe-se, contudo que a exemplo de Mainwaring *et alii* (2001) a autora se mantém na arena das classificações tricotômicas dos regimes políticos.

Assim, enquanto a semidemocracia, na qualidade de democracia falha, tenderia a superar os legados autoritários[30] ainda existentes e caminhar no sentido de uma gradual consolidação democrática, o semiautoritarismo se apresenta como projeto de poder alternativo que tenderia a manter o *status quo*.

Em terceiro lugar, propõe-se que a regra de codificação e agregação seja estabelecida da seguinte forma: a) entende-se por democracia aqueles regimes que não violarem qualquer uma das quatro propriedades; b) por autoritarismo os regimes que cometerem violações graves pelo menos de uma das duas primeiras propriedades da democracia; c) por semidemocracia aqueles regimes que violarem parcialmente uma das duas últimas propriedades da democracia; d) por semiautoritarismo, os regimes que violarem parcialmente uma das duas primeiras propriedades da democracia. Assim, segue-se Mainwaring *et alii* (2001) no que diz respeito às regras de codificação e agregação no caso da democracia. No entanto, no que se refere ao autoritarismo, consideramos as violações graves em relação às duas primeiras propriedades. Analogamente, para considerar as categorias intermediárias, faz-se uma distinção entre as duas primeiras propriedades, mais propriamente relativas às

[28] Ottaway (2003:31) "O Egito é um modelo perfeito de semiautoritarismo. Ele tem instituições democráticas, uma imprensa viva, partidos políticos e uma grande quantidade de todos os tipos de organizações da sociedade civil. Mas também tem um sistema político bem-afiado que protege o governo de uma real competição eleitoral, que limita a liberdade de todas as organizações suficientemente para tornar inofensivas as suas lideranças, tornando impossível transferir o poder por eleições, e mantém estabilidade".

[29] Ottaway (2003:7) "Eu escolhi o termo semiautoritarismo para denotar estes regimes híbridos porque os rótulos que incluem a palavra democracia não são adequados para capturar a natureza dos mesmos".

[30] Hite e Cesarini (2004:4) "Legados autoritários são regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em uma experiência autoritária bem definida do passado, que como resultado de configurações históricas específicas e/ou lutas políticas, sobreviveram à transição democrática e intervém na qualidade e na prática das democracias pós-autoritarismo".

democracias eleitorais, e as duas últimas que juntamente com aquelas estabelecem efetivamente um regime democrático. Assim, é preciso diferenciar regimes que apesar de violarem determinadas propriedades da democracia, tais como alguns direitos civis ou políticos, ainda assim preservam aquelas propriedades da poliarquia. Pode-se conceber tais regimes como semidemocráticos, pois possuem insuficiências em relação a uma definição mínima da democracia, mas conservam ao menos as propriedades de uma definição submínima da mesma. No entanto, quando um regime viola parcialmente as propriedades de uma definição submínima de democracia, como considerá-lo semidemocrático? Ao não fazê-lo não convém, contudo, classificá-lo como autoritário, pois sua violação é apenas parcial, havendo a manutenção, ainda que em condições de precariedade, de algumas instituições da democracia política. Para todos os efeitos permanece o processo eleitoral, traço distintivo de regimes políticos que se diferem daqueles não-democraticos. Portanto, é preciso destacar que entre o autoritarismo e a semidemocracia há um espaço a ser preenchido. Este deve ser ocupado pelo semiautoritarismo.

Finalmente, propõe-se que seja dada primazia à análise das duas últimas propriedades da democracia segundo a classificação de Mainwaring *et alii* (2001), tendo em vista que as duas primeiras correspondem àquelas já contempladas por uma definição submínima. Assim, observa-se que, não obstante, os autores estabeleçam uma definição procedural mínima de democracia, quando classificam os regimes políticos as suas atenções estão quase que invariavelmente voltadas para as duas propriedades que caracterizam a dimensão eleitoral da democracia (ver anexo). Por isso, enfatiza-se a necessidade de que, uma vez contemplada tal dimensão, as atenções estejam voltadas para aquelas duas últimas propriedades. [31]

1.2 ALGUMAS TEORIAS DA TRANSIÇÃO POLÍTICA E DA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA

A definição dos processos de transição e consolidação da democracia está diretamente ligada à concepção que se tem de um regime democrático. Concepções procedurais submínimas, a exemplo da de Schumpeter e seus seguidores, tendem a aceitar aqueles

[31] Isto evitaria que os autores estabelecessem algumas classificações dúbias de regimes como fazem com o Brasil durante o período da Quarta República, onde eles afirmam poder enquadrar o regime político brasileiro em duas categorias distintas: a democracia ou a semidemocracia. Eis a dúvida expressa pelos autores: "Por exemplo, dever-se-ia classificar o Brasil, no período entre 1946-1963, como uma semidemocracia, por causa das restrições à participação e à competição, ou como uma democracia, visto que a competição no plano nacional era bastante vigorosa e a participação ampla? É possível defender as duas possibilidades" (Mainwaring *et alii*, 2001:664-665). Na dúvida classificaram como democracia (vide anexo), o que deveriam classificar, pela própria codificação dos regimes políticos que elaboraram, como uma semidemocracia.

processos de forma mais restrita do que as definições procedurais mínimas. A seguir serão esboçadas algumas concepções acerca da transição e da consolidação da democracia. Evidentemente, pela extensão do tema, dar-se-á prioridade aos aspectos das diversas concepções relativas à transição e à consolidação democráticas, que estão correlacionadas à problemática civil-militar e, particularmente, ao controle civil democrático sobre As Forças Armadas.

A noção de transição democrática implica na passagem de diferentes regimes não-democráticos[32] para um regime democrático. Para Huntington (1991), existem cinco fatores que explicam a transição para os regimes democráticos na "terceira onda": a) uma crise de legitimidade no regime anterior à transição; b) os altos níveis de crescimento econômico nos anos sessenta; c) as mudanças na doutrina e na prática dentro da Igreja Católica; d) as mudanças nas políticas de importantes atores externos; e e) o efeito "bola de neve" (*snowballing*) através do globo. Huntington (1991) afirma, ainda, que não há uma única causa para a democratização e ele vê esses fatores como explicações interdependentes e cumulativas[33].

Assim, Huntington, inicialmente, atribui a decadência dos regimes autoritários e a passagem destes a uma democracia, ao problema da legitimidade destes em meio a um mundo onde os valores democráticos passavam a ser largamente aceitos. Acrescenta a falta de legitimidade as falhas econômicas dos regimes militares e as crises do petróleo ocorridas nos anos de 1973-1974 e de 1978-1979.

Em segundo lugar, atribui ao crescimento econômico dos anos 60 que contribuiu para a expansão das classes médias urbanas e aumento do nível educacional em vários países.

Em terceiro lugar, atribui às mudanças na doutrina e nas ações da Igreja Católica após o Concílio Vaticano II realizado entre os anos de 1963 e 1965. Além disso, as transformações nas igrejas nacionais levaram as mesmas, por um lado, a defenderem os direitos daqueles que se opunham aos regimes autoritários e, por outro, a proporem reformas políticas sociais e econômicas.

Em quarto lugar, as mudanças ocorridas nos diversos atores externos, entre elas a abertura no final dos anos 70 realizada pela Comunidade Européia no sentido de aumentar o número de membros, as políticas de promoção dos direitos humanos e da democracia

[32] Linz e Stepan (1996) elencam quatro tipos de regimes não democráticos: o autoritarismo, o totalitarismo, o pós-totalitarismo e o sultanismo.

[33] A investigação de Huntington reúne vários tipos de evidência para apoiar essas cinco proposições, entre elas, estatística agregada, evidências relatadas e impressões pessoais (Landman, 2004).

iniciadas em 1974 pelos Estados Unidos e as profundas mudanças na então União Soviética representadas pela *Glasnost* e pela *Perestroika* patrocinadas por Gorbachev na década de 80.

Finalmente, Huntington vai atribuir aos novos meios de comunicação internacional um papel fundamental no sentido de proporcionar uma maior interação entre os diversos países fazendo com que a partir da primeira transição para a democracia na terceira onda outras nações se sentissem estimuladas e fizessem um esforço para também processar as suas mudanças no sentido da democratização. É isto que ele denominará de efeito "bola de neve".

Para Linz e Stepan (1996), a democratização de um regime se dá em três dimensões: comportamental, atitudinal e constitucional. Comportamentalmente, um regime democrático em um território é consolidado quando nenhum ator nacional, social, econômico, político ou institucional significante, gasta recursos tentando realizar seus objetivos para criar um regime não-democrático ou recorrendo à violência ou a intervenção estrangeira para separar-se do Estado. Atitudinalmente, o regime democrático é consolidado quando uma forte maioria da opinião pública conserva a crença que os procedimentos e as instituições democráticas constituem o modo de governar a vida coletiva em uma sociedade mais apropriada, e quando o apoio às alternativas "antissistema" for pequeno e, mais ou menos, isolado pelas forças pró-democáticas. Por fim, constitucionalmente, um regime democrático está consolidado quando forças semelhantes governamentais e não-governamentais, ao longo do território do Estado, tornam-se sujeitas e habituadas à resolução dos conflitos dentro das leis específicas, procedimentos e sancionado institucionalmente por um novo processo democrático. Além disso:

> "Uma transição democrática é completa quando foram alcançados acordos suficientes sobre procedimentos políticos para produzir um governo eleito, quando um governo chega ao poder como resultado direto do voto livre da população, quando este governo de fato tem autoridade para gerar novas políticas, e quando os poderes executivo, legislativo e judiciário gerados por uma nova democracia não tenham que compartilhar o poder com outros órgãos de *jure*" (Lins e Stepan, 1996:3)

Eles realizam uma comparação entre países do sul da Europa, da Europa pós-comunista e da América Latina após a *terceira onda* e durante o que alguns, a exemplo de Diamond (1999), denominaram de *quarta onda* de democratização (pós-1989). A questão central para os autores é a consolidação democrática. Assim, tal consolidação requer a interação de cinco arenas: a da sociedade civil, que presume a liberdade de associação e comunicação; a da sociedade política, que contempla uma contestação eleitoral livre e inclusiva; a do *rule of law*, caracterizada por uma cultura da legalidade; a do aparato de Estado, calcado numa burocracia legal-racional; e a da economia de mercado, fundada numa estrutura que produz um mercado institucionalizado. Portanto, em primeiro lugar, deve existir

condição para o desenvolvimento de uma sociedade civil livre e viva; em segundo lugar, deve haver uma autonomia relativa e uma vigorosa sociedade política; em terceiro lugar, deve haver um Estado de direito para assegurar as garantias legais relativas à liberdade dos cidadãos e a autonomia da vida associativa; em quarto lugar, deve haver uma máquina burocrática que é utilizada pelo novo governo democrático; e finalmente, deve existir uma sociedade econômica institucionalizada.

Os autores afirmam a existência de diferentes tipos de transição bem como diversos modos de consolidação democrática. Enunciam essa diversidade a partir de sete variáveis, sendo duas macro-variáveis (*stateness*[34] e tipo de regime que precede à democratização), duas de médio alcance (base de liderança do regime que precede à democratização e quem iniciou a transição democrática) e três variáveis contextuais (influência internacional, a economia política e o ambiente no qual a nova constituição democrática foi promulgada), os autores chegam a quatro resultados diferentes do processo de transição e consolidação democráticas: a) consolidação democrática; b) baixa qualidade de consolidação democrática; c) consolidação propensa a risco; e d) não-consolidação. Para os autores o Brasil seria um exemplo de democracia não-consolidada.

Valenzuela (1990) lembra que para O'Donnell (1988), existem duas e não apenas uma transição. A primeira é aquela que conduz à instalação de um governo democrático. A segunda, completa a primeira, tornando efetivo o funcionamento de um regime democrático. Não se pode tomar, portanto, por *regime democrático*, aquilo que configura tão somente como um *governo democrático*. Este contempla apenas a dimensão da democracia eleitoral, enquanto aquele contempla, pelo menos, outras três: a cidadania inclusiva, a proteção dos direitos civis e o controle civil democrático sobre os militares.

Assim, para Valenzuela (1990:2), "Existe um complexo relacionamento de continuidade e descontinuidades entre a primeira e a segunda transição". Destarte, não existe um processo necessariamente linear entre as duas transições. Tanto é possível que ambas se realizem, quanto é possível que a segunda e até mesmo a primeira se realizem apenas parcialmente, ou mesmo não se efetivem. O processo de consolidação democrática implica na plena realização das duas transições.

Desta forma, a consolidação democrática requer a eliminação de instituições e procedimentos autoritários e o fortalecimento de determinadas instituições ainda na primeira transição, tais como: um sistema eleitoral democrático, partidos políticos revigorados, um

[34] Esta variável captura o grau de soberania do país e o nível de identidade e coesão nacional.

poder judiciário independente, a observância dos direitos humanos entre outras instituições. Valenzuela (1990) chama a atenção para o fato de que representações não eleitas democraticamente, ausência de controle civil sobre os militares e conselhos supremos que revisam as ações de governos democráticos dificultam a efetivação da segunda transição.

Não é possível, portanto, considerar-se consolidada uma democracia na qual o poder civil se encontra sob tutela militar, ou mesmo quando tal poder ainda se encontra ausente em determinadas áreas civis cuja reserva de domínio de autoridade pertence aos militares. Para Bruneau (2005:120), "Definições amplamente aceitas de consolidação democrática enfatizam que em uma democracia, nenhuma área de governo pode ser excluída do controle de líderes civis eleitos". Assim, a tutela do poder civil ou mesmo a reserva de domínio de autoridade de determinadas áreas civis por parte dos militares se configura como elementos impeditivos da consolidação democrática. Na América Latina, Chile, Argentina e Brasil são exemplos de transição que se submeteu em boa parte à tutela militar e à reserva de domínio de autoridade. Os dois primeiros países têm conseguido, em anos mais recentes, estabelecer um efetivo controle civil sobre os militares, ao passo que o Brasil permanece ainda em situação desfavorável[35].

Ainda para Valenzuela (1990), o processo de consolidação democrática leva inevitavelmente os atores políticos a ganhar ou perder parte do poder, da autoridade e da influência política em relação ao regime anterior. Ocorrerá, consequentemente, por parte dos que perdem, tentativas de preservar o poder tutelado, de estabelecer reservas de domínio de autoridade, de instaurar sistemas eleitorais discriminatórios entre outros meios, com o objetivo de manter parcela do poder que detinha anteriormente. Desta forma, instaurar mecanismos institucionais formais não-democráticos e mesmo instituições informais (Helmke e Levitsky, 2006) que possam manter parte do poder de alguns desses atores são impedimentos no processo de consolidação democrática. Portanto, aqueles atores beneficiados pelo regime anterior não abrirão facilmente mão do poder e procurarão estabelecer instrumentos através dos quais possam conservá-lo. "Assim, embora a consolidação democrática trate basicamente da eliminação de instituições formais e informais que são hostis à democracia, ela toma a forma de uma luta entre os atores que se beneficiam − ou

[35] Recentemente no Brasil o controle do tráfego aéreo civil mostrou ser uma dessas áreas. Enquanto o Chile, e mais recentemente a Argentina, já possuem o controle do tráfego aéreo civil sob o controle de civis, no Brasil este permanece sob o controle da aeronáutica. Esta situação tem levado o país, desde o segundo semestre de 2006 a uma crise no setor denominada de "apagão aéreo" cujo desfecho no dia 30 de março de 2007 foi uma grave crise entre o comando da aeronáutica, o Ministério da Defesa e a própria Presidência da República que teve que recuar de uma decisão (negociar com os controladores) de forma vexaminosa (França 2007).

pensam que poderiam se beneficiar até certo ponto − da existência dessas instituições, e aqueles que não se beneficiariam" (Valenzuela, 1990:14-15).

Na América Latina, um dos atores mais importantes no cenário político é os militares[36]. Os processos de transição democrática passaram quase que invariavelmente por uma negociação com as Forças Armadas. Consoante Raffetto (2002:4), "Os militares são inerentemente antidemocratas porque eles são organizados hierarquicamente. Além disso, eles têm quase o monopólio sobre o poder coercitivo do Estado. Se não estiverem sob firme controle civil, os militares podem representar uma séria ameaça à democracia". No Brasil, o golpe militar que pôs fim à monarquia e instaurou a República em 1889, transformou os militares, desde então, em um dos principais atores políticos da vida nacional. A subordinação dos mesmos ao poder civil, que constitui uma das propriedades fundamentais da democracia (Mainwaring, 2001), passou a se configurar num vigoroso obstáculo à consolidação democrática no país. Assim, o estabelecimento do controle civil parece ser *condictio sine qua non* para um processo de consolidação democrática:

> "Colocar os militares sob a autoridade dos governos eleitos é uma chave facilitadora das condições para a consolidação democrática. Na medida em que governantes eleitos são mal sucedidos na sua tentativa de subordinar os militares, resulta que a autonomia militar é contrária a consolidação da democracia desde que esta seja, seguindo a concepção acima indicada, uma reserva de domínio que contém um importante ingrediente do poder do Estado: a força das armas. Neste caso, reduzir a autonomia militar é um ingrediente indispensável para a consolidação democrática". (Valenzuela 1990:21)

Destarte, um conjunto determinado de prerrogativas militares se constitui num consistente indicador do grau de autonomia dos mesmos em relação ao poder civil, a exemplo das Forças Armadas garantirem os poderes constituídos, a lei e a ordem; controlarem as principais agências de inteligência (Zaverucha, 2000); fixarem os orçamentos e terem o controle exclusivo dos seus gastos; não haver revisão do governo civil em relação a programas e doutrinas militares; presença militar em áreas de atividades econômicas (Valenzuela, 1990). Com tais prerrogativas, não há porque os militares quererem estar no poder, pois estes poderão gozar do seu bônus sem ter que arcar com o seu ônus. Assim, controle civil não pode ser confundido com alto grau de prerrogativas militares. O primeiro estabelece os limites da atividade militar àquilo que é da sua competência profissional. O segundo, permite que os militares avancem numa reserva de domínio e poder em esferas que não são propriamente de ordem militar, mas política.

[36] Graic L. Arceneaux (2001:1) "Os regimes militares permanecem jogando um proeminente papel na história da América Latina e o seu legado continua ameaçando as democracias da região".

Para Diamond (1997, 22), "O desafio da consolidação democrática é, assim, reduzir estas prerrogativas e redefinir a missão militar, treinando e investindo nos problemas de segurança externa". É preciso, portanto, reduzir a influência dos militares sobre problemas e funções não-militares e estabelecer o controle civil de questões relativas à defesa externa e políticas de segurança nacional tais como estratégia, estrutura das Forças Armadas, gastos, regras de engajamento, etc.

Boa parte destas prerrogativas se configura num dos principais entraves para a realização do processo de consolidação democrática: o legado autoritário. No caso do Brasil, os legados hierárquicos e patronato autoritário da época do regime militar (1964-85), continuam a permear as práticas democráticas e, além disso, as memórias do regime militar evocam associações com o desejo por ordem, eficiência e previsibilidade nas esferas econômica e política (Hite e Morlino 2004). Cesarini e Hite (2004:4) definem legado autoritário como sendo:

> "[...] aquelas regras, procedimentos, normas padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em experiências autoritárias bem definidas do passado, como um resultado de configurações históricas específicas e/ou lutas políticas que sobrevivem à transição democrática e intervém na qualidade e prática das democracias pós-autoritarismo" (2004:4).

É preciso observar, contudo, que nem todo legado autoritário serve de impedimento para a democracia, pois alguns deles são até mesmo benéficos, a exemplo do legado da eficiência ou da criação de um serviço público efetivo. Três variáveis concorrem para indicar quais legados autoritários constituem impedimento para o bom funcionamento da democracia. Em primeiro lugar, a durabilidade do regime autoritário; em segundo lugar, a inovação desse regime; e, em terceiro lugar, o modo de transição do autoritarismo. De acordo com Hite e Morlino (2004:30-31):

> "Por inovação sob o autoritarismo, nós entendemos o grau de transformação e institucionalização das regras, padrões relacionamentos e normas autoritárias, frequentemente simbolizadas por uma nova constituição [...]; por modo de transição, nós compreendemos os modos pelos quais a transição do autoritarismo privilegiou titulares e/ou opositores, alteraram (ou ficaram no lugar) das regras e procedimentos autoritários, influenciou os apelos dos distritos eleitorais daqueles [...], e/ou foi caracterizado por algum grau de violência que fez a descontinuidade mais provável. [...] Por durabilidade, nos entendemos o lapso de tempo do regime autoritário.

Existe uma importante conexão entre a inovação e o modo de transição. Se a transição é contínua, as inovações do regime autoritário são relevantes e o *path dependence* pode ser levado em consideração. Caso contrário, as inovações institucionais podem ser menos relevantes.

Os autores estabelecem as dimensões e os problemas da "boa" democracia[37]. Na sua segunda dimensão deve existir governos representativos e responsáveis e controle civil democrático sobre os militares e a polícia. Assim, os legados autoritários como constrangimentos à "boa" democracia passam pelas elites políticas e as altas prerrogativas militares e a deficiência ou nenhuma eficiência da polícia. Tais legados comprometem a consolidação da democracia.

Ainda segundo eles, as dimensões da durabilidade, da inovação institucional e da transição contínua influenciam os legados autoritários no Brasil. No que diz respeito à dimensão das *instituições e normas do regime*, o Brasil contempla todos os legados: regras legais autoritárias, um *rule of law* falho ou inexistente, um judiciário escassamente independente, grande presença do setor público na economia. No que respeita à dimensão dos *atores da elite*, o país contempla dois dos quatro legados: o alto grau das prerrogativas militares e uma polícia falha ou ineficiente. Finalmente, no que concerne à última dimensão, *cultura e nível das massas*, o Brasil contempla quatro dos cinco legados: o estatismo; a passividade, o conformismo e o cinismo; o medo e a alienação política; e atitudes não-democráticas. Por fim, para Hite e Morlino (2004:62) "Os legados autoritários permeiam ativamente a democracia brasileira, legados que em boa parte tem sido estrutural e que foi exacerbado pelo regime militar".

Surge aqui uma nova questão no que diz respeito a como saber distinguir os legados autoritários surgidos durante o período de autoritarismo e os legados que já são de períodos anteriores àquele (Agüero 2004; Pereira e Ungar 2004).

Ao analisar os legados autoritários e as reformas da polícia no período de pós-transição, Pereira e Ungar (2004) concluem que desde os tempos coloniais até o presente, a polícia no Brasil apresenta tendências autoritárias e que os policiais administram castigos corporais nos suspeitos e servem aos interesses políticos imediatos dos governantes. Além disso, a despeito dos obstáculos para realizar as reformas políticas em nível nacional, ela varia de estado para estado e já ocorre em alguns deles, a exemplo de São Paulo, que com algum sucesso vem reduzindo a violência policial. Assim, é possível depreender que o caráter

[37]"Uma boa democracia é uma democracia estável, consolidada, com um alto nível de eficácia na tomada de decisões e eficiência administrativa na implementação de políticas. Uma boa democracia é responsiva e responsável politicamente. Ela deve incluir alta autonomia as instituições locais e regionais. Uma boa democracia não é uma democracia mínima, mas ela é um regime que provê as melhores oportunidades para a implementação de valores democráticos, tais como liberdade e igualdade" (Hite e Morlino, 2004:26)

autoritário das polícias brasileiras não resulta unicamente do regime autoritário anterior, mas se constitui em legado estrutural.

Esta seção será finalizada lembrando aos que propugnam a consolidação da democracia no Brasil que, apesar dos atores civis tentarem reduzir o espaço político e econômico ocupado pelos militares, existe ainda um grande número de prerrogativas destes que impossibilitam efetivamente o controle civil democrático, que tem como desdobramento, como sugere Hunter (1997), o fato das Forças Armadas permanecerem sendo um fator de poder levado em consideração pela maioria dos atores políticos, especialmente em períodos de crise.

1.3 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES E CONTROLE CIVIL

Nas duas seções precedentes foram mostradas duas definições procedurais de democracia e algumas concepções dos processos de transição e consolidação democráticas. Elas servem de prolegômeno à compreensão da importância do papel das relações civil-militares e do controle civil democrático sobre as Forças Armadas no âmbito da teoria democrática e, muito particularmente, no que concerne à questão da consolidação da democracia.

A literatura acerca da terceira onda de democratização lida com diversas variáveis independentes, entre elas as relações civil-militares e o controle civil (Stepan 1988; Zaverucha 1994, 2000 e 2005; Desch 1996 e 1999; Hunter 1997; Santos 1998; Ficht 1998; Pion-Berlin 2001; Bruneau e Goetze 2006). O controle civil democrático sobre as Forças Armadas como parte constitutiva essencial das relações civil-militares, configura-se como uma condição necessária para a consolidação da democracia. Esta investigação possui como variável dependente o controle civil, enquanto as prerrogativas e as contestações militares se configuram como suas variáveis independentes.

Enfatizando que esta pesquisa assume uma definição procedural mínima de democracia nos termos de Mainwaring *et alii* (2001), compreende-se, portanto, que um regime democrático contempla quatro propriedades: a) eleições periódicas, livres e justas; b) cidadania inclusiva; c) proteção dos direitos civis e políticos; e, d) que as autoridades eleitas governem de direito e de fato. Esta última propriedade implica entre outras coisas, que haja um controle civil democrático sobre os militares.

Para que autoridades civis eleitas exerçam o poder político na sua plenitude, sem interferência de nenhum outro grupo, a exemplo dos militares, é necessário que estes estejam sob o controle daquelas autoridades. Como assevera Fitch (1998 e 2001) uma democracia também requer relações civil-militares democráticas. Assim, no que diz respeito às relações entre civis e militares, uma democracia requer o controle civil democrático sobre as Forças Armadas.

Destarte, a análise das relações civil-militares e do controle civil democrático constitui o objeto desta terceira seção, que por sua vez, está subdividida em duas partes. A primeira tratará dos aspectos conceituais das relações civil-militares e do controle civil. A segunda enfocará tais questões no Brasil nos períodos relativos à pesquisa.

O fim da guerra fria e a transição de regimes não-democráticos para a democracia, ocorrida em escala mundial no final do século passado, trouxeram consigo um novo desafio para os novos regimes no âmbito das relações civil-militares. Países com controle civil não-democrático (em particular, os pós-comunistas do leste europeu) e países onde esse controle era inexistente (a exemplo das ditaduras militares latino-americanas), passaram a enfrentar a árdua tarefa de estabelecer um controle civil democrático sobre as suas Forças Armadas[38].

Neste novo contexto mundial, ocorrem profundas mudanças nos papéis e nas missões dos militares (Arceneaux 2001; Shemella 2006), no ambiente de segurança (Desch 1999), nos papéis desempenhados pelas Forças Armadas no passado e no presente (Goodman 1996), na concepção de segurança nacional (Giraldo 2006; Porch 2006), na relação entre Ministério da Defesa e controle civil democrático (Bruneau e Goetze JR 2006), entre outras. Assim, para novos tempos, novas relações civil-militares.

No entanto, uma questão fulcral a ser resolvida nas relações entre as autoridades civis eleitas e os militares é exatamente o modo pelo qual estes serão submetidos àqueles. Nos Estados tradicionalmente democráticos as Forças Armadas são rigorosamente submetidas ao controle das autoridades civis. Nas novas democracias da *terceira onda* ainda há muito a ser feito sobre esta questão. Assim, o estabelecimento de um controle civil democrático sobre os militares permanece sendo um dos grandes desafios das novas democracias eleitorais.

---

[38] Tilly (1992) denomina de "*military control*" a presença dos seguintes elementos em uma sociedade: a) o exercício da liderança política por atores militares; b) a existência de uma lei marcial; c) a autoridade extrajudicial exercida pelas forças de segurança; d) ausência de controle político central sobre as Forças Armadas; e) ocupação por forças militares estrangeiras. Ao contrário, ocorre o controle civil em uma sociedade quando: a) declina a liderança política dos militares; b) inexiste uma lei marcial; c) restringe-se a autoridade extrajudicial das forças de segurança; d) aumenta o controle centralizado sobre as Forças Armadas; e) inexistência de ocupação por forças militares estrangeiras.

1.3.1 Definindo e problematizando as relações civil-militares e o controle civil

A primeira definição a ser aqui tratada é a de *relações civil-militares*. Para Huntington (1996:19) "A relação entre civis e militares constitui um dos aspectos da política de segurança nacional. O objetivo da política de segurança nacional é fortalecer a segurança das instituições sociais, econômicas e políticas contra ameaças que surjam de outros países independentes". Desta forma, a questão central das relações civil-militares nos países democráticos é manter a sua defesa contra inimigos externos utilizando suas Forças Armadas que agem sob o comando de lideranças políticas legitimamente eleitas.

A segunda definição é a de controle civil. Segundo Zaverucha (2000:11) "Trata-se da capacidade de as autoridades constituídas (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil organizada (sindicatos, associações, imprensa, etc.) limitarem o comportamento autônomo das Forças Armadas, eliminando, por conseguinte, enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado". Em outras palavras, o controle civil concerne ao modo pelo qual os atores civis de uma sociedade limitam o comportamento autônomo das Forças Armadas, eliminando aqueles enclaves[39] que propiciam tal comportamento.

Uma vez dadas tais definições, passa-se agora a tratar de três questões: a) Quais as fontes de tensões nas relações civil-militares? b) Quais os padrões contemporâneos de relações civil-militares? c) Quais os mecanismos utilizados com a finalidade de exercer o controle civil democrático sobre os militares?

A primeira questão procura saber quais as principais fontes de tensões entre civis e militares. De acordo com Bruneau e Tollefson (2006:23) "Fundamentalmente, as diferenças entre as normas culturais e as condições que existem entre os líderes políticos e os oficiais sempre serão uma fonte de tensão em uma democracia". Em seguida passam a citar algumas das principais tensões:

1) Enquanto os políticos florescem em situações de ambiguidade e incertezas, os militares procuram claridade nas missões e certeza de condições na realização da mesma;

---

[39] *"The concept of enclave refers to any institution that possesses a specific competence or a specific series of autonomous competences (Moyano 1995). There are written or informal laws surrounding this institution that prohibit the interference of political or democratic forces. In short, such institution is immune to society's checks and balances and, accordingly, abides by autonomous rule which differ from those that govern the institutions subject to democratic oversight"* Zaverucha (2008b:3)

2) os militares focam as suas atividades sobre equipamento e treinamento para vencer guerras e precisam de políticas estatais que forneçam os recursos necessários para a manutenção destas atividades;

3) as tensões entre militares e políticos surgem também de desapontamentos e insatisfações anteriores em relação às lideranças políticas;

4) ocorrem essenciais diferenças entre as culturas estratégicas dos militares e dos políticos em uma democracia, fazendo com que os primeiros vejam as elites governantes como anti-militarista e portadora de uma ideologia estranha ao *éthos* de neutralidade política dos militares.

5) por fim, a responsabilidade política também se configura como uma fonte de tensão entre militares e civis. Situações políticas que caracterizam corrupção e decadência moral das lideranças políticas é um convite às lideranças militares a se colocarem como uma das poucas instituições morais na sociedade e, em nome do seu resgate da incompetência e da corrupção das autoridades civis toma o poder através de um golpe de Estado.

A segunda questão quer saber quais os modos possíveis de relacionamento entre civis e militares? Quais são os padrões contemporâneos destas relações? Evidentemente não há uma idéia homogênea entre os estudiosos desta questão. Segundo Desch (1996), um critério utilizado por diversos autores é o da dicotomia "*good*" e "*poo*r" entre tais relações. Consideram-se "*good*" as relações civil-militares quando as Forças Armadas permanecem estritamente dentro das suas atribuições profissionais, e "*poor*" aquelas relações em que os militares extrapolam esses limites e interferem em áreas claramente não-militares. Consideram-se ainda "*poorest*" as relações civil-militares dadas em situações resultantes de golpes militares. Diversamente, Desch (1996) mede as relações civil-militares a partir do exame do modo pelos quais os líderes civis e militares negociam as diferenças políticas entre eles. Assim, a relações civil-militares são melhores nos países onde as autoridades civis são capazes de prevalecer nas disputas políticas com os militares. Uma outra concepção das relações civil-militares é de que a mesma constitui uma "trindade" (*trinity*) composta pelo controle civil democrático, pela efetividade e pela eficiência (Bruneau 2005). As instituições necessárias para realizar esta trindade são quatro: um ministério da defesa, uma legislatura, um processo interagência e um sistema de inteligência.

Outra perspectiva de análise das relações civil-militares diz respeito à missão dos militares e ao ambientes de ameaça (*threat environments*). A melhor forma de identificar a

missão das Forças Armadas e o seu ambiente de ameaça é examinando a sua doutrina (Desch 1996 e1999). Se este ambiente tem como foco ameaças externas, produz-se um ótimo padrão de relações civil-militares. Este é o padrão encontrado nas democracias consolidadas. Se o foco das ameaças é interno isso produz uma maior dificuldade do estabelecimento de um controle democrático civil sobre as Forças Armadas. Este padrão se apresenta na maioria dos países cujas democracias ainda não estabeleceram o pleno controle civil democrático sobre os militares.

Para Stepan (1971) existem quatro modelos ou tipos ideais de relações civil-militares: o aristocrático, o liberal, o comunista e o profissional. O modelo aristocrático se configura pela congruência natural dos interesses entre civis e militares tendo em vista que a oficialidade se autodefine como parte constitutiva da aristocracia. No modelo liberal de relações civil-militares, as elites civis procuram manter os militares fora da esfera das deliberações políticas. No modelo comunista há uma clara integração entre as Forças Armadas e a sociedade. Boa parte dos altos oficiais do Exército são membros do Partido Comunista. Nesse aspecto o padrão comunista se assemelha ao padrão aristocrático. No entanto, os militares nas suas ações políticas agem como membros do Partido Comunista e não como militares. Há, ainda, o controle das atividades militares através dos membros do partido presentes nas unidades militares, nos serviços de inteligência e através dos processos de expurgos ideológicos. Finalmente, no modelo profissional de relações civil-militares, ocorre o reconhecimento da autonomia da profissionalização militar. Assim, não é porque os militares compartilham com os valores sociais e políticos, com as ideologias ou com as políticas dos governos civis, que obedecem às autoridades eleitas, mas porque são indiferentes a elas e obedecem àquelas autoridades por um dever de obediência.

É possível, ainda, verificar as relações civil-militares a partir do tipo de controle civil. Huntington (1996a) fez uma clássica distinção entre controle civil subjetivo e controle civil objetivo[40]. O fato é que os políticos freqüentemente não resistem à tentação de colocar os militares na arena política trazendo-os para a sua facção e colocando-os contra a facção política adversária. Esse esforço para controlar os militares politizando-os e fazendo com que os mesmos se assemelhem ao setor civil, é o que se denomina de controle civil subjetivo. Para Huntington (1996a:102) "O controle civil subjetivo atinge o seu fim ao tornar civis os militares, fazendo deles o espelho do Estado. [...] a essência do controle civil subjetivo é a

[40] Desch (1996:14) resume o controle civil objetivo como sendo os mecanismos "[...] que envolvem concessão significativa à autonomia das Forças Armadas na esfera estritamente militar em troca de completa lealdade política".

negação de uma esfera militar independente". Ao contrário, o controle civil objetivo implica na vigorosa profissionalização dos militares e da sua atuação na área que lhe é específica. Afirma Huntington (1996a), "O controle civil objetivo atinge o seu fim ao militarizar os militares, tornando-os o instrumento do Estado" e continua "A essência do controle civil objetivo é o reconhecimento do profissionalismo militar autônomo".

Assim, o controle civil objetivo envolve:

> "1) um alto nível de profissionalismo militar e o reconhecimento dos militares dos limites da sua competência profissional; 2) a efetiva subordinação dos militares aos líderes políticos civis que tomam as decisões básicas sobre política externa e militar; 3) o reconhecimento e a aceitação pelas lideranças de uma competência e autonomia na área profissional militar; 4) como resultado, tem-se a minimização da intervenção militar na política e da intervenção política na esfera militar". (Huntington, 1996b:3-4)

Finalmente, Huntington (1996) vislumbra cinco padrões de relação entre civis e militares com base no relacionamento entre o poder, o profissionalismo e a ideologia. Três deles são denominados de "ideologia antimilitar". O primeiro caracteriza-se pelo alto poder político e baixo profissionalismo militar. Dois tipos de países desenvolvem este padrão: os atrasados, onde ocorre um baixo profissionalismo das Forças Armadas; e os mais adiantados, quando sob ameaça de sua segurança os seus militares ganham mais poder político. Países do Oriente Próximo, da Ásia e da América Latina, possuem este tipo de padrão.

O segundo padrão de "ideologia antimilitar" se caracteriza pelo baixo poder político e pelo baixo profissionalismo militar. Neste padrão a ideologia cumpre um papel central, pois a sua intensidade termina por incidir sobre os militares. Os totalitarismos do século XX tiveram propensão por este padrão e a Alemanha durante a Segunda Grande Guerra é uma boa ilustração.

O terceiro e último padrão de "ideologia antimilitar" se configura pelo baixo poder político e pelo alto profissionalismo militar. Este padrão é característico das sociedades que sofrem poucas agressões externas. É o caso dos Estados Unidos no interregno entre a Guerra Civil e a Segunda Grande Guerra.

Passa-se agora para os dois padrões de "ideologia pró-militar". O primeiro deles se configura pelo alto poder político e alto profissionalismo militar. Este padrão se caracteriza por uma ideologia simpática aos valores militares que lhes atribui um alto grau de poder político e profissionalismo. Não obstante este padrão, Huntington afirma a possibilidade da manutenção do profissionalismo e do controle civil objetivo sobre os militares. Os exemplos deste padrão são a Prússia e a Alemanha de Bismarck e Moltke.

Por fim, o segundo padrão de "ideologia pró-militar" contempla baixo poder militar e alto profissionalismo militar. Este padrão se caracteriza pelo baixo nível de ameaça externa e por uma ideologia simpática às concepções militares. Contemporaneamente, a Grã-Bretanha, em certa medida, ilustra este padrão.

Para Zaverucha (2000) a distinção estabelecida por Huntington (1996) acerca dos controles subjetivo e objetivo, já não é esclarecedora nos dias atuais, pois o "Controle objetivo civil não anda, necessariamente, junto com profissionalização militar" (2000:22), e cita o caso brasileiro no período iniciado em 1964 como sendo aquele em que os militares alcançaram o auge do seu profissionalismo. Assim, a profissionalização e a autonomia militar na esfera específica são necessárias para a consecução do controle civil democrático, não obstante, ela não é a sua garantia. Ao contrário, ela pode perfeitamente ensejar o desejo de uma autonomia política que em última instância resulta em tentativas de golpe.

Ele segue o modelo de análise proposto por Stepan (1998) que investiga as relações civil-militares a partir de prerrogativas destes últimos frente aos civis. Tais prerrogativas

> "[...] referem-se aquelas áreas onde os militares como uma instituição assume que têm direito adquirido ou privilegio, formal ou informal, para exercer o controle efetivo sobre as atividades internas da corporação, jogar um papel dentro do aparato estatal em áreas não militares, ou até mesmo estruturar relações entre o Estado e as sociedades política ou civil (Stepan 1988:93).

Analisando as prerrogativas militares no Brasil e no Cone Sul Stepan (1988) utiliza as seguintes prerrogativas:

> "1. *Constitutionally sanctioned independent role or the military in political system; 2. Military relationship to the chief executive; 3. Coordination of defense sector; 4. Active-duty military participation in the Cabinet; 5. Role of legislature; 6. Role of senior career civil servants or civilian political appointees; 7. Role in intelligence; 8. Role in police; 9. Role in military promotions; 10. Role in state enterprises; 11. Role in legal system*".

Para analisar os governos de Collor, Itamar e o primeiro mandato de FHC, Zaverucha (2000) utiliza as seguintes prerrogativas: Pr 1 – Forças Armadas garantem os poderes constitucionais, a lei e a ordem; Pr 2 – Potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna; Pr 3 – Militares controlam principais agências de inteligência; parca fiscalização parlamentar; Pr 4 – Polícia militar e Bombeiros sob parcial controle das Forças Armadas; Pr 5 – Alta possibilidade de civis serem julgados por tribunais militares mesmo que cometam crimes comuns ou políticos; Pr 6 – Baixa possibilidade de militares federais da ativa serem julgados por tribunais comuns; Pr 7 – Falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos militares domésticos e de defesa nacional; Pr 8- Ausência do Congresso na promoção de oficiais-generais; Pr 9 – Forças Armadas são as principais responsáveis pela segurança do presidente e vice-presidente da

República; Pr 10 – Presença militar em área de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação, etc.); Pr 11 – Militares da ativa ou da reserva participam do gabinete governamental; Pr 12 – Inexistência do Ministério da Defesa; Pr 13 – Forças Armadas podem vender propriedade militar sem prestar contas totalmente ao Tesouro; Pr 14 – A política salarial do militar é similar à existente durante o regime autoritário; Pr 15 – Militar tem o poder de prender civil ou militar sem mandato judicial e sem flagrante delito nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar.

Stepan (1998) e Zaverucha (2000) utilizam o mesmo modelo de análise que consiste, fundamentalmente, numa função de duas variáveis: a) o grau de abrangência das prerrogativas militares; e b) o nível e contestação militar ao controle civil.

Considerando, assim, a matriz 2 x 2, abaixo, as variáveis terão as seguintes combinações possíveis:

Prerrogativas

Contestação	Alta	Baixa
Alta	y	z
Baixa	x	w

1º) y, onde o grau de contestações ao controle civil é alto e as prerrogativas militares também são altas, o que séria insustentável para as lideranças civis; 2º) z, onde o grau de contestação é alto e as prerrogativas são baixas, o que não é factível para os militares; 3º) w, onde o baixo grau de contestação e as baixas prerrogativas conduzem ao controle civil democrático sobre os militares; e, finalmente, 4º) x, onde o baixo grau de contestação e as altas prerrogativas levam à acomodação civil desigual.

Uma outra analise das relações civil-militares é apresentada por Ficht (1998), para quem é possível observar diferentes padrões de relações civil-militares nos países latino-americanos após as transições para democracia. São elas: a) controle democrático; b) subordinação condicional; c) tutela militar; e, d) controle militar.

Nas democracias consolidadas as relações civil-militares se caracterizam pelo padrão *controle democrático*. Neste caso, as Forças Armadas estão vigorosamente subordinadas ao controle político das autoridades civis.

Nas democracias ainda não consolidadas as relações civil-militares se caracterizam pelo padrão *subordinação condicional* dos militares. Neste caso, em circunstâncias normais os militares não interferem nas questões de ordem política. No entanto, observa-se que o elevado grau de prerrogativas e de reserva de domínio em áreas não-militares, propiciam um alto grau de autonomia as Forças Armadas. Estas, em tempo de crise, exercem uma influência política indireta sobre as autoridades civis. Portanto, há um controle político limitado pelas autoridades civis sobre as Forças Armadas e uma influência indireta destas com objetivos também limitados.

Nos regimes em que as relações civil-militares se caracterizam pelo padrão da *tutela militar*, as autoridades civis possuem um baixo controle político sobre as Forças Armadas e, estas, influenciam direta e indiretamente a política.

Por fim, nos regimes onde as relações civil-militares se caracterizam pelo padrão do *controle militar*, a despeito da presença de civis em posição de poder, são os militares que governam. Neste caso, há um total controle militar sobre as autoridades civis e inexiste qualquer tipo de controle político sobre as Forças Armadas.

Finalmente, a terceira questão quer saber quais são os mecanismos que podem ser utilizados com a finalidade de exercer o controle civil democrático sobre os militares. Young (2006:24) afirma que "Na democracia as atividades e missões militares são estabelecidas, controladas e limitadas pelas autoridades políticas através de mecanismos tais como a constituição, as leis, as políticas e as regulações". Em seguida ele enumera uma série de mecanismos de controle civil tais como: limitação das missões militares, do seu contingente, do seu orçamento, das normas constitucionais e infraconstitucionais relativas às Forças Armadas; a instauração de uma cultura profissional; a adoção de normas sociais e, finalmente, uma imprensa livre.

Assim, as autoridades civis devem estabelecer os limites das missões militares como um meio de assegurar a inexistência de conflitos entre elas e as Forças Armadas. De um modo geral estes limites se referem às atividades de defesa contra inimigos externos, evitando, assim, que os militares interfiram nas ações relativas à manutenção da lei e da ordem internamente (função precípua do aparato policial).

Devem, ainda, limitar o seu tamanho, pois isso representa um menor perigo interno para a sociedade.

Limitar o orçamento das Forças Armadas também propicia às autoridades civis um maior controle sobre os gastos militares, inclusive em relação à alocação do orçamento.

As limitações constitucionais e infraconstitucionais também propiciam um forte controle civil tendo em vista que elas estabelecem, dentro de uma burocracia de cunho racional-legal, as devidas prerrogativas e a legitimidade de cada um dos atores sociais.

A cultura de profissionalismo contribui para constranger os militares no sentido de observar as normas democráticas (Huntington 1996). Em uma democracia os constrangimentos sociais e políticos ajudam a manter o controle civil sobre os militares.

Finalmente, a liberdade de imprensa permite que em uma sociedade democrática o controle sobre os militares seja mais efetivo, pois a exemplo de outros casos, ocorre a publicização e consequente controle do papel institucional das Forças Armadas por parte da sociedade civil.

Embora o fim da guerra fria tenha conduzido boa parte dos Estados não-democráticos a processos diversificados de redemocratização, para Huntington (1996b), as novas democracias precisam reestruturar as suas relações civil-militares e, nessa arena, vários fatores jogam um importante papel. Em primeiro lugar, faz-se necessário uma larga difusão e aceitação das normas de profissionalização militar e controle civil sobre os mesmos em escala mundial. Em segundo lugar é preciso que o controle civil sobre os militares seja desejável por ambas as lideranças. Por fim, a reforma das relações civil-militares impõe poucos custos e dissemina benefícios, ao contrário de outras reformas.

No caso específico da América Latina, afirma Rial (1996), as coincidências do fim dos regimes autoritários, da guerra fria e do combate interno ao movimento comunista internacional, requerem também novas missões militares que sejam congruentes com a atual realidade. Apesar dos militares perderem gradativamente o seu tradicional papel de "poder moderador", diz ele, as Constituições dos diversos Estados latino-americanos ainda permanecem estabelecendo a segurança nacional, a defesa da Constituição e das suas leis como principal missão. Em alguns outros paises se verifica a responsabilidade dos militares pela manutenção da ordem pública.

É possível ainda enumerar algumas dessas missões: 1) em alguns casos (Colômbia e Peru), os militares têm se defrontado com o combate a movimentos guerrilheiros; 2) em algumas operações os militares têm cumprido missões pertinentes à polícia tais como o combate ao narcotráfico e ao contrabando de armas; 3) em algumas situações têm ajudado

também o governo em programas de desenvolvimento social e econômico; 4) participam ainda de missões de paz internacional; 5) finalmente, participam da administração de alguns empreendimentos produtivos, a exemplo da Embraer no Brasil.

Faz-se necessário, portanto, que ao lado da democratização das instituições políticas ocorra a democratização das instituições coercitivas e com elas a instauração de relações civil-militares democráticas. Para tanto, é preciso entre outras coisas atribuir às Forças Armadas as missões que lhes são próprias.

1.4 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES E CONTROLE CIVIL NO BRASIL

De maneira geral, as relações civil-militares na América Latina se caracterizam por possuírem um padrão "*poor*", uma missão focada para os conflitos internos, um controle civil subjetivo e a manutenção de prerrogativas e reservas de domínio dos militares incompatíveis com o padrão de controle civil democrático exigido pelas democracias consolidadas. De acordo com Desch (1996:18) "As ditaduras militares que nos anos 60 e 70 caracterizaram o Cone Sul da América Latina ilustra como a predominância das missões internas sobre as externas contribuíram para relações civil-militares '*poor*'". No caso do Brasil, fica clara a forma pela qual os oponentes do governo Goulart, encorajaram ativamente os militares no sentido de interferirem na arena política e deporem o presidente (Desch 1996). Isso caracteriza como os militares em várias ocasiões no governo republicano estavam voltados para missões primariamente internas e frequentemente de ordem não-militar. Assim, é possível encontrar aqui um ponto de convergência entre missões internas não tradicionais, ausência de controle civil e relações civil-militares "*poor*".

A intervenção militar no Brasil remonta ao período da Proclamação da República, mas a geração que sucede Caxias e Osório já não guardava sentimentos de lealdade em relação ao monarca (Castro 1995). A sucessão dos acontecimentos que ficou conhecida como a "Questão Militar"[41], envolvendo principalmente os Coroneis do Exército brasileiro Senna Madureira e Cunha Matos nos anos que antecederam a Proclamação da República, mudou definitivamente as relações civil-militares no Brasil. Instaurada a República, Eduardo Prado denominará os

[41]A "Questão Militar" se constituiu em uma sucessão de conflitos registrados entre 1886 a 1887 entre oficiais do Exército brasileiro e a monarquia. Esses eventos que inicialmente toma contornos de questões relativas à casos isolados de indisciplina militar redunda em um confronto entre os militares e o governo. Tal confronto culminará em 1889 com o fim da monarquia e a Proclamação da República.

militares de "Exército político"[42] e parece prever o papel que as Forças Armadas passarão a desempenhar a partir de então: o de um "poder moderador" da política nacional. É o que afirma Stepan (1971, p.66) ao analisar as relações entre as Forças Armadas e o poder político no Brasil no período republicano: "Muitos brasileiros têm notado que desde a queda da monarquia, em 1889, os militares têm assumido e sido representantes do tradicional 'poder moderador', originalmente exercido pelo imperador." É este de fato e de direito, o papel que cumprem as Forças Armadas durante toda a República só mudando esse padrão quando em 64 os militares surgem como poder alternativo (*military rule*) ao poder político.

Assim, os militares se colocam como um subsistema da esfera política nacional e, nessa medida, a ausência de um processo de controle civil democrático sobre os militares posterga a consolidação da democracia. O arranjo institucional mínimo necessário para o estabelecimento de uma democracia contempla, entre outros elementos, o controle civil. Não é o que a historiografia brasileira nos mostra. Dos dois períodos considerados democráticos durante a República, quatro governos do período 1946-1964, e quatro do período 1985-2009, todos sofreram alguma forma de ingerência das Forças Armadas, que pelo menos, gozaram de prerrogativas que não são compatíveis com um regime político efetivamente democrático. Todos os governos que constituíram a Quarta República[43] se caracterizaram pela grande autonomia e pela sistemática intervenção das Forças Armadas na arena política. Nos governos da Nova República[44] a autonomia militar foi preservada, embora a interferência na esfera propriamente política tenha sido reduzida. Esta situação resulta numa *acomodação civil*

[42] "No Brasil a questão hoje não está posta entre a República e a monarquia. A luta é entre a liberdade e a tirania. A luta vai ser entre o Exército estragado pelos jornalistas ambiciosos, pelos professores pedantes, entre esse Exército político servido por seus escribas e que não quererá largar a rendosa tirania, e a sociedade civil que terá de reagir ou de se aniquilar. A nação terá de mudar ou de devorar o Exército político ou o Exército político acabará de humilhar e devorar a nação" (Eduardo Prado Apud Faoro, 2001. P.609)

[43] O primeiro, de Eurico Gaspar Dutra, é uma decorrência da deposição de Vargas pelos militares. O segundo, de Vargas, cuja anuência dos militares foi necessária para sua posse, culminou com a exigência da sua renúncia pelas próprias Forças Armadas. Sem conseguir conduzir o seu mandato até o seu final, Vargas comete suicídio. O terceiro, de Juscelino Kubitschek, só teve a sua posse efetivada graças ao "golpe preventivo" do marechal Lott. Além disso, Jacareacanga (1956) e Aragarças (1959) são também exemplos do insipiente controle civil sobre os militares. Por fim, o quarto e último governo do período, foi o mais conturbado de todos: Jânio Quadros renuncia sete meses após a sua posse; os ministros militares tentam impedir a posse de João Goulart; a posse só é possível num acordo que instaura de forma autoritária o parlamentarismo, que retira do presidente a função de Chefe de Governo; um plebiscito reinstaura o sistema presidencialista e, quatorze meses depois, Goulart é deposto por um golpe de Estado.

[44] Para Zaverucha (2007) "Os militares estiveram e estão presentes em todos os governos. No caso do Sarney, quem deu a palavra final para que assumisse foi o Exército. Havia uma disputa jurídica para saber quem deveria assumir, se era o Ulisses Guimarães ou Sarney. Houve até reunião de ministros do STF para tentar definir essa disputa jurídica. Prevaleceu a espada do general Leônidas. Sarney só tomou posse depois que o general telefonou dizendo que o presidente seria ele. Já o Collor peitou os militares, acabando com o SNI, reduzindo o orçamento militar. Mas, com o processo de *impeachment*, enfraqueceu e passou a agradar aos militares. Era tarde demais. Itamar foi consultar os militares antes de assumir o poder para saber se eles o apoiavam. Recebeu carta verde e, como agradecimento, nomeou nove ministros militares." (Estadão, Caderno Aliás, 8 de abril de 2007).

desigual, isto é, a combinação de altas prerrogativas com baixas contestações. Por um lado, essa situação gera instabilidade política pelo fato de os militares possuírem uma estrutura de poder latente[45] que os civis hesitam erradicar pelo receio de um confronto imprevisível. Por outro lado, a manutenção de altas prerrogativas militares levaria, segundo Stepan (1988), a uma espécie de "golpe branco" e este, por sua vez, a um regime não-democrático.

As relações civil-militares no Brasil descrevem, assim, um movimento pendular entre golpes de estado explícitos e "golpes brancos". O regime democrático não consiste apenas na ausência de ruptura institucional, mas também na presença de instituições políticas sólidas, livres das ameaças de ruptura. Tanto as ameaças, quanto o rompimento das instituições políticas democráticas, foram observadas no período da Quarta República, e ameaças tácitas e explícitas não faltaram na Nova República.

Estes dois períodos se caracterizam do ponto de vista da transição dos regimes autoritários que os antecederam para democracias eleitorais, pelo fato destas transições serem controladas pelos militares. Tanto em 1945 com a deposição de Vargas, quanto em 1985 com a eleição indireta para presidente da república, as transições tiveram o controle das Forças Armadas. A de 1945 foi uma transição rápida que colocou, ainda que por eleições diretas, um militar que havia sido Ministro da Guerra do Governo anterior (o general Dutra), na Presidência da República. A liberalização do regime iniciada em 74 e somente concluída em 85 constitui um longo período de 11 anos. Para Linz e Stepan (1996) a transição foi longa e controlada pelos militares, para Arceneaux (2001) ela não só foi controlada pelos militares, mas também gerou uma acomodação institucional. Para Winand e Saint-Pierre (2007:57) "A distenção 'lenta, gradual e segura' iniciada por Geisel em meados da década de 70 e finalizada por Figueiredo em meados dos anos 80, deu lugar a um processo também moroso, tímido e errático, de idas e vindas, de muito mais fracassos que conquistas, de construção do controle civil".

[45] A confirmação desse poder latente está presente nas palavras do Ministro do Superior Tribunal Militar (STM) e General da reserva, Valdésio Guilherme de Figueiredo: "Não quero ser um complicador da política do Brasil, cada vez mais complicada. Agora, a soberania vai ter que ser defendida de qualquer jeito. **Essa conversa de que o Exército mudou é conversa fiada. As Forças Armadas não mudaram nada, porque não mudam nunca. Apenas se recolheram. Agora, se tiver que intervir, claro que vão intervir. É missão constitucional, a garantia da lei, da ordem e das instituições**. (grifo nosso). Vem um doido aí e resolve dar uma de presidente da Venezuela e querer se perpetuar no poder. Quer dizer ... Se o Congresso mudar a Constituição, vamos bater palmas. Se não mudar, aí não pode. É lógico que tem que haver uma defesa das instituições. (O Globo, 07/04/2007)

Quais os motivos que levam as elites civis no Brasil a não estabelecer um controle civil democrático sobre os militares? Uma resposta possível se fundamenta no seguinte argumento: as elites civis necessitam de um *hedge* que lhes garanta o *status quo*, e este *hedg*e são as Forças Armadas, que segundo Pedreira "[...] até 31 de março (de 1964) [...] davam os limites dentro dos quais era consentido o jogo político e o exercício dos poderes propriamente constitucionais;" (*apud* Benevides 1979, p. 192). Assim, as elites civis sabem que as mudanças bruscas, as transformações radicais dos processos econômico e social são sempre uma ameaça a sua própria condição. Neste sentido, é melhor manter os que detêm as armas ao seu lado. Não há, pois, no Brasil, interesse dos civis, ou pelo menos, das elites civis, em estabelecer o controle democrático sobre os militares. Assim, como também não se pode falar em "golpe militar" como se este fosse uma mera articulação de oficiais das Forças Armadas[46]. As elites civis recorrem aos militares todas as vezes que elas se sentem ameaçadas, seja por "democracia de menos", seja por "democracia demais".

A ausência de instituições democráticas sólidas, portanto, não resulta de uma imperfeição circunstancial da "democracia" brasileira que busca a consolidação. Ao contrário, afirma-se aqui que esta imperfeição é desejável tanto pelas elites civis quanto pelas militares.

Pode-se afirmar, assim, que no Brasil as instituições políticas são mantidas, propositadamente, de forma híbrida, ora contemplando determinados direitos na ausência de outros, ora criando uma distinção de cidadania entre as diversas classes sociais, ora realizando consensos políticos positivos, ora realizando consensos políticos negativos.

A transição de um regime não-democrático para um regime democrático, como pode ser visto, demanda a contemplação de diversos aspectos das diferentes esferas da vida social. Um regime democrático não se reduz a uma mera democracia eleitoral, a um mero governo democrático. Assim, é possível perceber as dificuldades inerentes à consolidação da democracia no Brasil.

Poder-se-ia, aqui, trabalhar algumas outras variáveis independentes tais como o regime prévio, a base de liderança anterior à transição, o agente iniciador da transição (Linz e Stepan 1996), entre outras. No entanto, optou-se por tomar como variável explicativa as prerrogativas e as contestações militares. Estas indicam o maior ou menor grau de participação das Forças Armadas na esfera política e expressa a reserva de domínio que os militares mantém mesmo

[46] "Foi visto que a maioria dos atores políticos utilizou os militares para promover os seus próprios interesses políticos, e os golpes não podem ser considerados meramente como uma reação unilateral de uma instituição militar arbitrária e independente agindo em nome das suas próprias necessidades e ideologia, mas como uma reação tanto dos militares quanto dos civis às divisões políticas no seio da sociedade" (Stepan, 1971, p. 85).

após a transição para um governo democrático. Quanto maior o número dessas prerrogativas e, consequentemente, a extensão da reserva de domínio, menor o grau de controle civil democrático, menor a possibilidade de realizar a consolidação democrática.

Portanto, não é possível afirmar que a democracia brasileira conseguiu consolidar-se, nem entre os anos de 1945 e 1964, nem entre os de 1985-2009. O primeiro período a história se incumbiu de corroborar com a *insustentabilidade das lideranças civis* quando as relações civil-militares apresentam um padrão onde o grau de contestações ao controle civil é alto e as prerrogativas militares também são altas. Esta combinação contribuiu para o golpe civil-militar de 1964 e o fim da Quarta República. Neste período, o poder político esteve sempre ameaçado por tentativas de golpes que fracassaram (1954, 1955 e 1961), ou de golpes bem sucedidos, a exemplo do de 1945 e do de1964.

No que concerne à Nova República, o fato de não haver ameaças de golpe explícitas se deve ao alto grau de prerrogativas das Forças Armadas que possibilitaram manter uma considerável reserva de domínio em áreas não-militares. Assim, similarmente ao primeiro período desta pesquisa, as prerrogativas do segundo são altas. Diversamente, o grau de contestação militar que no primeiro era alto, no segundo é baixo. Este padrão de relação civil-militar leva a mesma a uma situação de *acomodação civil desigual*, que se caracteriza por uma situação política instável. Esta instabilidade permanece sempre sendo uma ameaça velada à consolidação democrática.

Se por um lado os militares estão mais afastados da esfera das instituições estritamente políticas, não se pode negar a sua forte presença no processo de transição, na condução da anistia e na elaboração da respectiva lei; o seu papel constitucional; a sua relação com o chefe do poder Executivo; a sua forte presença no setor de defesa; no serviço de inteligência; na segurança pública e no sistema legal. Esta presença indevida de atores militares conduzindo as atividades que são próprias de atores civis, mesmo quando se trata de segurança nacional, de inteligência, de segurança pública e do sistema legal, se configura como uma perigosa ameaça tanto das instituições democráticas quanto daquelas constitutivas do Estado de direito.

Embora gradativamente os militares tenham se afastado das instituições políticas e, portanto, das decisões das mesmas, a sua presença nas instituições coercitivas é um sério obstáculo à consolidação democrática. Assim, uma doutrina de segurança nacional e uma lei de segurança nacional eivadas de um viés militar, um serviço de inteligência e um aparato de segurança publica militarizados, um sistema legal que contempla uma alta possibilidade o julgamento de civis por corte militar, e a baixa possibilidade de militares serem julgados por

cotes civis possibilitam a violação de direitos civis, tais como a segurança individual e a integridade física (Carvalho 2004).

Finalmente, a despeito do sucesso ou do insucesso das ingerências militares na política nacional e dos seus consequentes desdobramentos nos períodos em questão, o fato é que elas, por si só, demonstram que a baixa qualidade da democracia brasileira resulta inequivocamente, entre outras variáveis, da ausência de controle civil democrático sobre as Forças Armadas, que fragiliza as suas instituições políticas, que mantém um legado autoritário no âmbito das instituições coercitivas que, por consequência, posterga a consolidação de um regime democrático.

CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Este capítulo tem por escopo situar o trabalho na sua perspectiva teórico-metodológica. No entanto, a sua primeira seção versará sobre uma questão pouco enfocada atualmente na maioria dos trabalhos acadêmicos e, como acentua Landman (2003), frequentemente obscurecida na literatura comparativa: a relação entre ontologia[47], epistemologia[48] e metodologia[49] e o seu alinhamento. Assim, este capítulo terá como primeiro objetivo estabelecer um alinhamento ontológico, epistemológico e teórico-metodológico. A sua segunda seção tratará da explicação de fenômenos sociais por meio de mecanismos causais e a utilização do *process-tracing*, a terceira seção abordará o método comparativo e, dentro deste, do estudo de caso em perspectiva comparada, particularmente, o *within-case comparison*. Finalmente, a quarta seção evidenciará as questões de caráter mais técnico da pesquisa a partir da sua periodização, do seu modelo de análise, das variáveis e da operacionalização das mesmas.

2.1 ALGUMAS CORRENTES ONTOLÓGICAS E METODOLÓGICAS DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Esta seção inicia com uma questão que embora esteja sempre presente nas discussões da filosofia da ciência, nem sempre aparece de forma clara na literatura comparativa: o alinhamento entre as ontologias e as metodologias da pesquisa comparativa (*comparative research*). Para Hall (2003:373), "Uma das características curiosas do debate contemporâneo é que ele dá mais atenção a metodologia do que aos problemas de ontologia". Assim, antes de passar para as questões propriamente de ordem teórico-metodológicas, pretende-se aqui, fazer um alinhamento entre a ontologia e a metodologia do trabalho. Não se pretende, evidentemente, realizar um *survey* sobre esta questão, mas, ao contrário, procurar-se-á mostrar em linhas gerais e, principalmente, à luz de Hall (2003), os diversos alinhamentos ontológico-metodológicos na tradição da pesquisa comparativa.

---

[47] Compreende-se por ontologia o estudo do ser e, portanto, a essência das coisas inclusive a natureza, a constituição e estrutura dos objetos (Landman 2004). Para este trabalho o que interessa é qual a natureza, constituição e estrutura do fenômeno político.

[48] Entende-se por epistemologia o estudo da natureza do conhecimento (Idem, ibidem).

[49] Entende-se por metodologia o modo ou meio pelo qual se adquire o conhecimento

O primeiro destes alinhamentos concerne ao institucionalismo[50] cuja pesquisa comparativa recai sobre a investigação das instituições formais tais como as leis e as constituições, os governos e os Estados, a soberania, as jurisdições, entre outras (Apter 1996). A ontologia que fundamenta estes estudos comparativos iniciais é bastante limitada de uma perspectiva da causalidade, pois "[...] as instituições do mundo político são vistas primariamente como o produto das histórias nacionais" (Apter 1996:376). Destarte, as metodologias utilizadas pelos primeiros comparativistas[51] se concentram, por um lado, sobre uma base largamente descritiva e, por outro, possui uma orientação fortemente normativa.

Um segundo alinhamento tem início com o que Hall (2003) chama de "*The Comparative Revolution*", isto é, os avanços no campo da pesquisa comparativa ocorridos nos anos cinquenta e sessenta[52]. Ela traz consigo quatro grandes mudanças. A primeira ocorre na expansão do objeto de investigação da pesquisa política: "*Following American studies that found whole new dimentions to politics hidden beneath the formal government system, in the clash of social interest and the operation of political machines, the field expanded its conceptions of what lay within the purview of political inquiry*" (Hall 2003:376). A segunda concerne à concepção de que o mundo político, a exemplo do mundo natural, é uma esfera governada por relacionamentos causais. A terceira grande mudança diz respeito à adesão a uma concepção funcionalista de causação, isto é, por esta visão um fenômeno pode ser explicado pelas suas consequências. A quarta implica na mudança da ontologia que conduziu as pesquisas comparativistas para um novo patamar que não mais se funda inteiramente sobre o "*single national case*", mas, ao contrário, "*The new emphasis on finding causal laws valid across time and space sent scholars in search of diverses cases from others venues in which to test their propositions*" (Hall 2003:376). Finalmente, em relação à metodologia pode-se observar uma nova concepção no desenvolvimento de taxonomias através da comparação entre países e o interesse em reforçar a ênfase taxonômica da área.

A análise funcionalista, no entanto, apresenta várias dificuldades intrínsecas. Uma delas é considerar a sociedade politicamente organizada (*polity*) como um sistema em equilíbrio, quando este está fundado sobre uma aproximação pouco nítida de como se faz a

---

[50] Apter (1996:374) "*Institutionalism was more or less the exclusive approach in comparative politics, up to and considerably after World War II*".

[51] Alguns trabalhos pioneiros, apesar da sua sofisticação, mantiveram-se limitados do ponto de vista da política comparativa. Pode-se citar entre eles *The process of Government* (1908) de Bentley; *Politics, Pressures and the Tariff (1935) de Schattschneider;* e *Who Gets What, When, Where, How*? (1936).

[52] São deste período obras seminais tais como *Social Theory and Social Structures* (1968) de Merton; *The Social System* (1951) de Parsons; *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* (1953) e *A Framework for Political Analysis* (1965) de Easton; *Comparative Political Systems* (1956) de Almond; e *Comparative Politics: A developmental Approach* (1966) de Almond e Powell.

distinção entre equilíbrio e desequilíbrio e a falsa idéia de que novos equilíbrios podem ser facilmente estabelecidos[53]. Desta forma, a análise funcionalista entra em crise e novas ontologias surgem mais uma vez. A ciência política começa um novo movimento que se afasta das concepções holísticas do mundo político. Mantém, no entanto, o seu caráter nomotético, procurando descobrir regularidades causais, agora de novas maneiras.

John Stuart Mill deu uma grande contribuição para a lógica da análise comparativa através da obra *A System of Logic Rationative and inductive* publicada em 1875. Nela ele aborda e discute o método da concordância[54], o método da diferença[55] e o método da variação concomitante[56] que fundamentaram posteriormente desenhos de pesquisas na investigação comparativa (Lim 2006). Com base nas duas primeiras estratégias de comparação iniciadas por Mill, Przeworski e Teune em *The Logic of Comparative Social Inquiry* (1970), criam dois dos principais desenhos de pesquisas comparativas: o MDS (*Most Different Systems*) e o MSS (*Most Similar Systems*). Assim como Mill, Przeworski e Teune darão preferência ao primeiro desenho[57] (Hopkin 2002)

Outra grande contribuição foi dada por Lijphart ao fazer uma distinção entre o método comparativo e os métodos experimental e estatístico. O primeiro é um poderoso método para testar inferências causais, porém Lijphart chama a atenção de que este não é muito utilizado em pesquisa comparativa, devendo, pois, ser substituído pelo segundo. O método estatístico possibilita tratar com um grande número de casos (*Large-N*). Mais uma vez as bases implantadas pelos métodos de Mill se mostram presentes. Na verdade, o método estatístico dará uma forte ênfase ao modelo de regressão.

Contemporaneamente a análise de regressão e o método comparativo (compreendido convencionalmente) são responsáveis por vigorosas bases da inferência causal. No entanto, para que estas abordagens tenham sucesso é necessário que o mundo também possua uma estrutura causal. Desta forma, Hall (2003:383) observa que: "Elas não acessam bem as

---

[53] Hall (2003:379) *"Where some saw stability, others saw flux. Functional equivalence became a major problem for explanation: if several institutions can perform the same function, it is difficult to explain the presence of any one of them by reference to those functions"* (Merton 1949).

[54] Lim (2006:300) *"Method of Agreement. Based on the work of John Stuart Mill (1806-1873), this method is based on the idea that, when several observations of the same phenomenon (that is, the DEPENDENT VARIABLE) have only one of several VARIABLES in common, then the common variable is the cause of the phenomenon. THE MOST DIFFERENT SYSTEMS design is based on this method" (grifo do autor).*

[55] Lim (2006:300) *"Method of Difference. Also based on the work of J. S. Mill, this method involves studying to very similar cases that differ only with respect to the relationship between the INDEPENDENT and DEPENDENT VARIABLES. The MOST SIMILAR SYSTEMS design is based on this method"* (grifo do autor).

[56] Peters (1998:28) *"The Methode of Concomitant Variation. If two variables tend to vary in the same pattern, then they are somehow linked, either causally or some other pattern of connection (linked to some third variable)".*

[57] O desenho *Most Differentr Systems* é mais compativo com as pesquisas comparativas de *Large-N* e com a metodologia quantitativa.

relações causais se o mundo não conformar-se àquela ontologia". Para utilizar tais métodos, portanto, é preciso que se abrace uma ontologia que contemple relacionamentos causais entre fenômenos sociais, ou seja, uma ontologia fundacionista (Marsh e Furlong 2002). Assim, a escolha destes métodos e os seus resultados remetem ao problema da possibilidade do mundo social possuir relacionamentos causais.

Hall (2003) afirma que mesmo no auge do modelo de regressão alguns especialistas argumentavam em favor da ausência deste tipo de relacionamento. Afirma ainda que, não obstante, cada vez mais os modelos abraçados pela política comparativa violam aquele pressuposto. No entanto, ocorreram mudanças na concepção de relacionamentos causais e eles são vistos agora como formas de multicausalidade[58]. Como afirma Hall (2003:387) "Agora, muitos problemas substantivos parecem envolver causação recíproca".

Assim, ocorre uma mudança na política comparada no sentido de afastar-se de ontologias que assumem "[...] Variáveis causais com efeitos fortes, consistentes e independentes, através do espaço e do tempo, para aquelas que reconhecem uma endogeneidade mais extensiva e a onipresença de efeitos de interação complexas" (Hall 2003:387). Nesta perspectiva surgem novas linhas teóricas mais vigorosas na política comparada entre elas a *teoria de interações estratégicas*, o *path dependence*, a "*multiple conjunctural causation*" e o *systematic process analysis.*

A primeira delas, comumente modelada pela teoria dos jogos, compreende os resultados políticos como decorrência de uma cadeia de escolhas feitas por atores racionais em situação de interação estratégica. Estas escolhas são feitas a partir das preferências destes atores. Tais preferências são tomadas como dadas (Shu-Yun Ma 2007).

A segunda, vista de uma perspectiva do institucionalismo histórico, que tem como núcleo central o *path dependence*[59], afirma a causalidade como sendo contextual (Immergut 1998; Pierson e Skocpol 2002; Hall e Taylor 2003). Assim, as "Instituições são concebidas em termos relacionais e os arranjos institucionais não podem ser compreendidos fora da conjuntura política e social na qual estão inseridas". (Thelen 1999:384). Além disso *"[...] Institutions continue to evolve in response to changing environmental conditions and ongoing*

---

[58] Hall (2003:383) *"Ragin's (1987) pioneering work identifies many of these causal complexities under the rubric of 'multiple conjunctural causation' (see also Lieberson 1985). In most cases, the problems arise from interaction effects among causal or contextual variables that standad analysis tend to assume away. Traditional methods focused on identifying a set of independent variables (X1 … Xn) that exert consistent causal effects on an outcome (Y) tend to miss the following types of causal relationships."*

[59] Nas palavras de Pierson e Skocpol (2002:699) o *path dependence* diz respeito a uma situação na qual *"Outcomes at a critical juncture trigger feedback mechanisms that reinforce the recurrence of a particular pattern into the future".*

political maneuvering but in ways that are constrained by past trajectories" (Thelen 1999:384). Portanto, a história importa (Shu-Yun Ma 2007).

A terceira abordagem, criada por Ragin (1987), afirma a existência de uma multiplicidade causal na explicação de um dado resultado. Segundo Hall (2003:389) *"He is especially concerned about 'multiple conjunctural causation', broadly speaking, the possibility that an outcome may be caused not by the same one or two variables operating in all cases independently of others variables, but diverse combinations of factors, each operative in some of cases".*

Por fim, Hall (2003:393-394) apresenta o seu próprio método que denomina de "*systematic process analysis*" e o define:

> *"In short, systematic process analysis examines the processes unfolding in the cases at hand as well as the outcomes in those cases. The causal theories to be tested are interrogated for the predictions they contain about how events will unfold. The point is to compare these predictions with observations draw from data about the world. The theory should be rendered as 'brittle' as possible against observations and other theories, that is, it should be formed so as to yield predictions that could be show to be false by available data and that are distinguishable from the predictions of rival theories".*

O que Hall (2003) denomina de *systematic process analysis*, George e Bennett (2005) chamam de *process-tracing*. Este nada mais é do que a tentativa de identificar a intervenção de processos causais (cadeia causal e mecanismos causais) entre uma variável ou variáveis independentes e o resultado da variável dependente (George e Bennett 2005). Assim como o *systematic process analysis*, o *process-tracing*, é indispensável instrumento para testar e desenvolver teorias, isto porque, ele gera numerosas observações em um estudo de caso e estas devem ser relacionadas de modo particular para constituir uma explicação do caso (George e Bennett 2005).

Assim, o desenvolvimento da política comparada nas perspectivas das suas ontologias e metodologias mais proeminentes pode ser sumariado como segue. Em primeiro lugar, observa-se uma mudança no foco da pesquisa comparada que se afasta das explicações macropolítica para a análise dos processos em nível micropolítico, principalmente, as análises de ação coletiva. Em segundo lugar, verifica-se que as análises estatísticas permanecem contribuindo fortemente para explicar as complexidades causais. Em terceiro lugar, colocam-se as diversas abordagens preocupadas com a multicausalidade, a exemplo da de Ragin (*multiple conjunctural causation*), da de Hall (*systematic process analysis*) e da de George e Bennett (*process-tracing*).

Finalmente, pode-se asseverar que no século XX as ciências sociais foram profundamente influenciadas por duas tradicionais ontologias. A primeira, fundacionista, afirma a existência do mundo independentemente do conhecimento do mesmo e contempla

dois paradigmas epistemológicos, o positivista e o realista. A segunda ontologia, antifundacionista, afirma que o mundo é social e discursivamente construído e, portanto, não pode existir independentemente do seu conhecimento. Contempla do ponto de vista epistemológico a tradição interpretativista ou hermenêutica (Marsh e Furlong, 2002). Positivistas e realistas, a despeito de contemplarem algumas divergências[60], assumem uma mesma ontologia e visam propiciar uma explicação causal dos fenômenos sociais. Por seu turno, os hermeneutas procuram interpretar e não apenas explicar tais fenômenos. A ciência política transita nas duas ontologias, dependendo da escolha do modelo teórico-metodológico. No entanto, majoritariamente, ela, tem na tradição empírico-positivista o fundamento das suas teorias e métodos. A política comparada, seja como disciplina, seja como método, também se encontra aí situada. Consequentemente, esta pesquisa assume uma ontologia fundacionista, uma epistemologia realista e uma metodologia comparativista.

2.2 MECANISMOS CAUSAIS E *PROCESS-TRACING*

Dois modelos de explicação teórica são fundamentais para a filosofia da ciência contemporânea. O primeiro é representado pelo paradigma positivista de Karl Popper, Karl Hempel e Ernest Nagel que assevera, de modo geral, que as leis da ciência são afirmações de regularidade do tipo "se *A* então *B*". Assim, dada à condição inicial *A* espera-se o resultado *B*. A explicação científica, portanto, consiste na dedução lógica do evento a ser explicado a partir de leis gerais tendo como premissa determinadas condições iniciais. Este modelo, mais tarde denominado de *deductive-nomological* ou modelo D-N foi desenvolvido por Hempel e Paul Oppenheimer.

Para George e Bennett (2005) este paradigma, não obstante seja largamente utilizado, possui duas sérias limitações. A primeira delas diz respeito à impossibilidade de distinguir entre regularidades causais e regularidades espúrias. A segunda é que o modelo dedutivo-nomológico falha ao não conseguir fazer predições precisas. O modelo *indutive statistical*, por exemplo, não consegue predizer em termos percentuais o quanto se espera de um dado resultado.

[60] Uma das diferenças cruciais entre positivistas e realistas é que para os primeiros as ciências naturais e as ciências sociais são largamente análogas e por isso os fenômenos sociais e suas relações podem ser plenamente observados, não havendo, portanto, uma dicotomia realidade/aparência. Ao contrário, os realistas afirmam uma freqüente dicotomia realidade/aparência e que nem todos os fenômenos sociais e as suas relações podem ser observadas (Marsh e Furlong, 2002).

O segundo modelo explicativo lança mão de mecanismos causais[61] para explicar os fenômenos (fatos e eventos[62]). Ao contrário do modelo "dedutivo-nomológico", a explicação por mecanismos causais invoca um processo que visa estabelecer não apenas a relação causal, mas também propiciar o mecanismo causal subjacente à mesma. Destarte, uma diferença central entre leis e mecanismos é que aquelas estabelecem um tipo de correlação estática do tipo "se *A*, então *B*", enquanto estes constituem um processo dinâmico do tipo "*X* conduz a *Y* através dos passos *A*, *B* e *C*". Para Ratton e Morais (2003:397) "Não basta, portanto, afirmar que pobreza gera crime, ou que educação aumenta renda, é preciso mostrar como, e através de que mecanismos, a situação de pobreza produz criminalidade ou a elevação do nível educacional produz mais renda".

Mecanismos causais podem ser definidos de diversos modos. Como processos sociais que têm consequências para as partes designadas da estrutura social (Merton 1968). Como um conjunto de afirmações que fornecem um relato plausível de como *inputs* e *outputs* estão ligados uns aos outros (Schelling 1998). Como um construto analítico que provê ligações entre eventos observáveis (Hedstrom e Swedburg 1998). Em *Peças e engrenagens das ciências sociais* Elster(1994) enfatiza a explicação por meio de mecanismos causais. Para Elster (*apud* George e Bennett 2005:141) "Um mecanismo provê uma contínua e contígua cadeia de ligações causais ou intencionais; a caixa preta é um *gap* na cadeia [...]". Adepto do individualismo metodológico, afirma que os principais mecanismos são a escolha racional e as normas sociais. Afirma ainda que: "Explicar instituições sociais e mudança social é mostrar como elas surgem da ação e interação de indivíduos" (Elster 1994:29).

Para tornar evidente a definição de explicações causais, chama a atenção para a distinção entre elas e outras formas de proposições. A primeira distinção é feita entre *explicações causais* e *proposições causais verdadeiras*. A segunda estabelece a distinção entre as *explicações causais* e *afirmações sobre correlação*. A terceira adverte que as *explicações causais* devem der diferenciadas das *afirmações sobre necessitação*. A quarta afirma necessidade de distinguir *explicações causais* de meramente *contar histórias*. Por fim, deve-se distinguir *explicações causais* de *predições*.

Procurando uma definição mais ontológica de mecanismos causais, George e Bennett (2005:137) afirmam: *"We define causal mechanisms as ultimately unobservable physical, social or psychological processes through which agents with causal capacities operate, but*

[61]Por mecanismos causais Peter Hedstrom e Richard Swedburg (1998:13) compreendem "[...] um constructo analítico que provê ligações hipotéticas entre eventos observáveis".
[62] Para Elster (1994:17) "Explicar um evento é fazer um relato de por que o mesmo aconteceu".

only in specific context or conditions, to transfer energy, information, or matter to other entities".

Eles questionam o modelo D-N pelo fato do mesmo invocar apenas aspectos de causalidade[63], isto é, os resultados ou efeitos de supostos processos causais. Criticam também a definição de efeito causal elaborada por King, Keohane e Verba (1994), pois eles afirmam que a mesma tende a unir a definição de causalidade com a de efeito causal. Para George e Bennett (2005:138) *"The definition of causal effects is an ontological one that invokes an unobservable counter-factual outcome: the causal effect is the expected value of the change in outcomes if we could run a perfect experiment in which only one independent variable changes".*

Assim, enquanto efeitos causais são investigados através de casos (*cross case*) e operacionalizados por meio de testes estatísticos e de comparações de estudo de caso controlados, mecanismos causais requerem uma ontologia de processo causal e uma operacionalização através de *process-tracing*[64] para tentar identificar e verificar tais mecanismos. Explicações através de mecanismos causais são dados por meio de contínuas sequências espaço-temporais descritas através do mais alto nível de detalhes daquilo que pode ser observado. Desta forma, *"[...] mechanisms provide more detailed and in a sense more fundamental explanations than general laws do"* (George e Bennett, *ibidem*:141).

Os autores ressaltam de início que o *process-tracing* complementa outros métodos de pesquisa. As inferências causais encontradas pelo *process-tracing* não são incompatíveis com aquelas inferências causais advindas do método estatístico. Ao contrário, são complementares. O *process-tracing* também não é incompatível com a abordagem da escolha racional, pois enquanto ele se configura como um método de pesquisa os modelos da escolha racional são teorias. Ele pode ser aplicado para explicar tanto micro quanto macrofenômenos.

O *process-tracing* se apresenta de várias formas. Primeiro como narrativa detalhada. Segundo como explicação analítica. Terceiro como explicação mais geral do processo causal.

---

[63] "A noção de causalidade, como observa Herbert Simon, tem má reputação junto aos epistemólogos, que a ela, preferem a noção de interdependência ou de relação funcional. [...] Na maioria das vezes, a noção de causalidade é utilizada em sociologia com sentido probabilístico: quando possível, procura-se estabelecer uma relação de causalidade C1 → C2 multiplicando observações efetuadas em condições comparáveis e mostrando que a ocorrência de C1 favorece, isto é, torna mais freqüente a de C2" (Boudou e Bourricaud 1993).

[64] "*Briefly, process-tracing is one means of attempting to get closer to the mechanisms or microfoundations behind observed phenomena*"

…….

"*The process-tracing method attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of dependent variable*" (George e Bennett 2005:147 e 206).

A forma mais simples de *process-tracing* aparece como uma narrativa detalhada. Para George e Bennett (2005:210) *"A well-constructed detail narrative may suggest enough about the possible causal processes in a case so that a researcher can determine what type of process-tracing would be relevant for a more theoretically oriented explanation"*

Um Segundo tipo de *processs-tracing* se apresenta na forma de conversão de uma narrativa histórica em uma explicação causal analítica. Para os autores esta explicação pode dar-se de forma variada:

> "*The explanation may be deliberately selective, focusing on what are thought to be particularly important parts of an adequate or parsimonious explanation; or the partial character of the explanation may reflect the investigator's inability to specify or theoretically ground al steps in a hypothesized process, or to find data to document every step*" (George e Bennett 2005:211).

Por último, o *process-tracing* se apresenta como uma explicação mais geral de um processo causal. Por diversos motivos tais como a falta de dados ou teoria que possibilite uma explicação detalhada, ou por causa de uma explicação que apresenta um alto nível de generalidade e abstração, entre outros.

Em relação ao seu uso, o *process-tracing* pode ser útil em todos os estágios da formação, desenvolvimento e teste de teorias. Como já dito anteriormente, a investigação de fenômenos nos níveis micro e macro são também beneficiados pelo uso do *process-tracing*. Uma terceira utilização deste método dá-se como alternativa ao modo de fazer inferências causais quando estas não são possíveis de serem feitas através do método de comparação controlada. Pode ainda ser utilizado para explicar casos que fogem aos padrões (*deviant cases*). O *process-tracing* identifica ainda diversos caminhos causais que obtêm resultados semelhantes em diferentes casos. Por fim, para George e Bennett (2005:215) "*Case studies employing process-tracing are particularly useful as a supplement in large-N statistical analyses, which are likely to overlook the possibility or equifinality and settle for a statement of a probabilistic finding regarding only one causal path at work*".

Finalmente, no que tange à relação entre *process-tracing* e explicação histórica, é preciso que se diga que não são similares. A explicação através do *process-tracing* difere da mera narrativa histórica, pois enquanto esta consiste em narrar uma história que afirma uma possível sucessão causal, aquele diz respeito a uma explicação analítica expressa em variáveis teóricas constitutivas do desenho da pesquisa. No entanto, compreender a lógica da explicação histórica é essencial para fazer uso efetivo do *process-tracing* (George e Bennett 2005).

2.3 A POLITICA COMPARADA E O MÉTODO COMPARATIVO

Uma das definições mais sumárias da política comparada é a de que a mesma se configura como uma investigação de fenômenos políticos em países estrangeiros. Para Mair (1996) a política comparada está relacionada com três questões fundamentais: com o estudo da política em países estrangeiros; com a identificação e explicação das diferenças e similaridades de fenômenos políticos particulares naqueles países; e com o método de pesquisa utilizado naquelas investigações. Hopkin (2002:249) vê o método comparativo de forma ainda mais ampla: "Apesar do status da 'política comparativa' como um sub-campo disciplinar, a comparação e o método comparativo são usados implícita ou explicitamente através da ciência política e das ciências sociais em geral". Assim, pode-se dizer que a política comparada constitui-se, concomitantemente, em um subcampo da ciência política e em método de investigação.

Igualmente, Lim (2006) compreende a política comparada como sendo um método de estudo e como uma disciplina[65]. Como método, pressupõe, evidentemente, a comparação. Como disciplina procura compreender e explicar fenômenos políticos dentro de um Estado, sociedade ou sistema político. Neste ponto ele faz uma distinção entre a política comparada e o estudo das relações internacionais. A primeira trata de fenômenos políticos internamente. A segunda tem como preocupação central as relações externas entre Estados. Além disso, diferentemente da política comparada, não há nenhum método em especial que defina aquela disciplina.

Esta subseção onde serão discutidas algumas questões acerca do método comparativo é de essencial importância para a presente pesquisa. Tendo em vista que a concepção da política comparada não é pacífica no que tange às diversas estratégias por ela utilizadas, principalmente, em relação ao estudo de caso em perspectiva comparada, faz-se necessário problematizar esta questão, ainda que sumariamente.

Não há dúvida de que são considerados estudos comparativos todos aqueles que utilizando a comparação como método focam sobre um pequeno número *(small-n)* ou um grande número *(large-n)* de países. É bem verdade que os comparativistas têm discordâncias quanto à eficiência das abordagens levando em consideração o número de países e, portanto, a estratégia utilizada. De modo geral, considera-se que a comparação de um grande número de países utilizando uma metodologia quantitativa produzirá melhores inferências do que a

[65] Lim (2006:5) "Ainda, definindo políticas comparativas como um método de estudo baseado em comparação e um assunto de estudo baseado em um exame de fenômenos políticos em um país".

comparação de um pequeno número de países através de uma abordagem qualitativa. Lijphart (1971 e 2003) denomina de "método estatístico" a comparação de muitos países utilizando a análise quantitativa e de "método comparativo" a comparação de poucos países utilizando a análise qualitativa. Porém, a despeito de discordâncias metodológicas e, consequentemente, de maior ou menor eficiência dos resultados, não há controvérsias sobre o fato de que as duas estratégias são comparativas.

O mesmo não acontece em relação a estudos comparativos dentro de um mesmo país[66]. Van Evera (1997) afirma que muitos textos sobre metodologia das ciências sociais desprezam ou omitem o estudo de caso (*case study*). No entanto, para ele existem dois modos básicos de testar teorias: a experimentação e a observação. Esta última se apresenta ou sob a forma de *large-n* ou de estudo de caso e este, por sua vez, como *small-n* ou *single case*. Desta forma, ele considera o *small-n* e o *single-case* como partes constitutivas do estudo de caso, e este, por seu turno, como um das duas estratégias básicas para testar teorias.

Diferentemente, alguns autores não consideram o estudo de caso uma estratégia comparativa. Alguns deles sequer tratam-no como constitutivo deste universo. Hopkin (2002:249), por exemplo, é um dos que afirma *"Ironically, much of the research carried out under this rubric is not comparative at all, consisting instead of narrow, 'idiographic' studies (studies which are limited to particular cases or events) often of individual countries".* Assim, em capítulo sobre o método comparativo, ele nega o caráter comparativista do estudo de caso e passa a tratar das duas outras estratégias.

Para Landman (2003), muitos autores afirmam que o *single-country study* não possui natureza comparativa, no entanto, o fato deles utilizarem categorias e desenvolverem novos conceitos aplicáveis a outros países, pode propiciar-lhe méritos comparativos. Porém, o próprio Landman (2003) afirma taxativamente que as comparações de um único caso *(single-case study)*, de poucos casos *(small-n)* ou de muitos casos *(large-n)* constituem estudos comparativos.

Peters (1998) assevera a importância das comparações de estudos de caso tanto através de subunidades de um mesmo país quanto em momentos distintos de uma mesma unidade territorial (*cross-time comparison*). Ele argumenta que tanto ocorrem diferenças relevantes no que diz respeito a fatores sociais e culturais entre subunidades de um mesmo Estado (cita os estados-membros americanos como exemplo), quanto mudanças (graduais ou não) em

[66] Lim (2006:46) *"As I pointed out, some scholars, such as Giovanni Sartori, are highly skeptical of the idea that single-unit case studies can be genuinely comparative. Sartori raised a legitimate concern. After all, there are many scholars (especially area studies specialist) who treat their cases as unique or literally incomparable and, therefore, noncomparable".*

períodos de tempo distintos em um mesmo país. Assim, o estudo de caso em perspectiva comparada propicia importante contribuição para os estudos de política comparada.

Lim (2006), também concebe o estudo de caso (*case study*) em perspectiva comparada. Ele incorpora a classificação das estratégias da análise comparativa de Dogan and Pelassy (1990): *"(1) the case study in comparative perspective, (2) binary analysis or a comparison of two units, (3) a multiunit comparison involving three or more units, and (4) a mixed design."* (Lim 2006:44). Em relação ao estudo de caso ele afirma haver duas estratégias muito íntimas: a indução analítica e o *within-case comparison*. Esta pesquisa incorpora a segunda estratégia e passará imediatamente ao seu tratamento.

Conforme Lim (2006:45) *"In comparative politics, a case study is typically associated with an in-depth examination of specific country or political system, as in the 'Mexican case,' the 'Japanese case,' or the French case'".* No entanto, a investigação não foca um país como um todo, mas, de forma particular, determinados fenômenos políticos, sociais ou econômicos. Sem querer problematizar o que vem a ser um caso, esta pesquisa aceita prontamente a definição de caso de Lim (2006), ou seja, um caso consiste em um problema específico de investigação. Em segundo lugar, ele requer a delimitação de um espaço físico. Finalmente, ele requer, ainda, a determinação de certo período de tempo. No caso de uma *within-case comparison*, o tempo deve ser tomado em dois períodos distintos. Portanto, tem-se um caso quando se seleciona um problema particular, em um determinado espaço geográfico e em certo período de tempo.

Como já dito anteriormente, uma das duas estratégias de estudo de caso em perspectiva comparada[67] é o *within-case comparison* e este segue um dos dois principais desenhos da pesquisa comparativa já anunciado na seção anterior: o *Most Similiar System*. Lim (2006:47) define o *within-case comparison* e afirma a sua perfeita adequação ao *MSS design*:

> *"A few words. Typically, within-case comparisons are done in a tacit or unstated manner; sometimes the researcher himself does not even realize what he is doing. But the logic is usually quite clear. To wit, in a great many single-unit case studies, the researcher will often divide the study into at least two separate time periods, with the intention of explaining a significant change (in the independent variable) between the two periods. In addition, in this research design, it is presumed that all other variables remain the same from the first period to the second, with the exception of the variable that caused or brought about the change in the dependent variable. In short, within-case comparison follow the logic of an MSS design exactly. Indeed, one might argue that a within-case comparison is the nearest one get to setting up a perfect MSS design."*

[67] Uma das regras gerais que Lim (2006) chama atenção para a realização de um estudo de caso em perspectiva comparada, é ver o caso analisado em relação a outros casos. É preciso, portanto, conhecer outros casos similares ou diferentes em relação àquele que está sendo analisado. Isto não implica que estes outros casos venham ser incorporados na análise.

Desta forma, esta pesquisa se conforma a um estudo de caso numa perspectiva comparada, utilizando a estratégia do *within-case comparison*, que por sua vez, se adequa ao desenho *most similar systems*.

O desenho *MSS* tem a sua estratégia baseada em encontrar dois sistemas sociais muito similares no que se refere aos aspectos políticos, sociais, econômicos etc. (Lim 2006). Pode ser feito entre dois países com tais características ou em um mesmo país tomando-se períodos de tempos distintos, o que ocorre com esta pesquisa. Para Landman (2004:29) o *MSS "Seeks to identify the key features that are different among similar countries and which account for the observed political outcome".* O que se procura, portanto, é encontrar uma diferença significativa entre dois sistemas similares que possa ter um fator causal (variável independente). Assim, mesmo havendo uma profunda semelhança entre uma gama de variáveis independentes, há de se encontrar pelo menos duas diferenças entre as mesmas que possam explicar a dissimilaridade das variáveis dependentes. Estas diferenças chaves (*key differences*) explicarão as dessemelhanças nas variáveis dependentes.

A pesquisa que ora se apresenta utilizará esta estratégia comparativa (*within-case comparison*), pois ela tratará de dois períodos históricos (*cross-time comparisons*) que possuem evidentes semelhanças entre si: o da Quarta República e o da Nova República. São períodos que denotam a primeira e a atual experiência da democracia política no Brasil. Contemplam, concomitantemente, mecanismos da democracia eleitoral e instituições coercitivas com forte legado autoritário. Destes, consequentemente, redundam o papel constitucional de "guardiãs" atribuído às Forças Armadas, a ausência do controle civil democrático sobre os militares, a militarização da segurança pública, a reserva de domínio da Justiça Militar em relação à Justiça Comum, a violações de direitos fundamentais, principalmente, de direitos civis, entre outros.

2.4 PERIODIZAÇÃO, MODELO DE ANÁLISE, VARIÁVEIS E OPERACIONALIZAÇÃO

2.4.1 Estratégia de periodização

A primeira questão a ser tratada nesta seção concerne à periodização da pesquisa. Para Katznelson (*apud* Lieberman 2001:1017) *"Periodization is a cornerstone or virtually all historical analysis that involves the simplifications of history through the recognition of certain types of events or processes as more 'important' than others an that uses the dates of those events as dividing lines for a chronology".* Assim, é preciso estabelecer inicialmente e de forma clara, a estratégia de periodização utilizada. Lieberman aponta quatro estratégias de

periodização: estratégia da origem institucional, estratégia da mudança institucional, estratégia de choque exógenos e estratégias de casos rivais. Para *"Each periodization strategy involves the identification of important moments of variation on explanatory variables to test their influence on the dependent variables, measured across places and time periods"* (Lieberman 2001:1018).

Portanto, como se trata de um trabalho comparativo para verificar mudanças institucionais (controle civil) nos dois períodos em questão, a escolha recaiu sobre a estratégia da mudança institucional. Esta estratégia envolve a periodização de acordo com momentos de mudanças institucionais. Aqui, precisamente, mudanças nas prerrogativas e contestações militares (variáveis explicativas) e no controle civil (variável dependente). Seguindo esta estratégia de periodização foram tomados entre outros os seguintes eventos e mudanças institucionais para esta investigação.

a) Fatos históricos:

1) Quarta República (1945-1964)

    a) 1945: Deposição de Vargas pelas Forças Armadas, fim do Estado Novo e eleições diretas para Presidente da República; (*início do período*).
    b) 1946: Mudança constitucional: em lugar da Constituição outorgada de 1937, passa a vigorar a Constituição promulgada de 1946.
    c) Crises institucionais de 1954, 1956 e 1961.
    d) Governos: Dutra, Vargas, Kubitschek, Jânio/Jango.
    e) 1964: Golpe civil-militar. Fim da Quarta República (*fim do período*).

2) Nova República (1985-2009)

    a) 1985: Eleições indiretas para Presidente da República (*início do período*).
    b) 1985: Fim do regime militar.
    c) 1988: Nova Constituição.
    d) 1989: Eleições diretas para Presidente da República.
    e) Crises institucionais ocorridas no período nos diversos governos
    f) Governos: Collor/Itamar, FHC I e II, Lula I e Lula II (2006-09)
    g) 1999: Democracia não consolidada. (*fim do período*).

b) Mudanças institucionais

Selecionados os eventos passa-se a verificar, mais uma vez consoante Lieberman (2001), os momentos de variações sobre as variáveis independentes e suas repercussões sobre a variável dependente, isto é, das repercussões das prerrogativas e contestações militares sobre o controle civil em cada um dos momentos histórico e, em seguida, comparativamente.

2.4.2 Modelo de análise

Estabelecida a periodização, passa-se agora ao modelo de análise aqui utilizado. Dentro de regimes autoritários os militares jogam um importante papel. Portanto, do ponto de vista das relações civil-militares uma das questões centrais é saber se quando do fim daqueles regimes o governo democrático que o sucede está hábil, entre outras coisas, para exercer o controle civil democrático sobre as Forças Armadas.

Existem muitas dimensões do problema relativo ao controle civil sobre os militares (vide seção 1.3 do capítulo I). No entanto, esta investigação tem por objetivo analisar o controle civil no Brasil nos períodos supracitados a partir de duas dimensões: a das prerrogativas militares e a do grau de contestação dos mesmos em relação ao novo regime. Para tanto, será utilizado o modelo de análise das relações civil-militares sugerido por Stepan (1998) e também utilizado por Zaverucha (2000). Assim, tal modelo propõe a investigação de tais relações como uma função de duas variáveis: "o grau e abrangência das prerrogativas militares; e o grau e nível de contestação militar às ordens civis" (Zaverucha 2000:35). O controle civil dar-se-á unicamente quando as prerrogativas e as contestações militares forem baixas.

Considerando, assim, a matriz 2 x 2, abaixo, as variáveis terão as seguintes combinações possíveis:

		Prerrogativas	
		Alta	Baixa
Contestação	Alta	y	z
	Baixa	x	w

1º) y, onde o grau de contestações ao controle civil é alto e as prerrogativas militares também são altas, o que séria insustentável para as lideranças civis; 2º) z, onde o grau de contestação é alto e as prerrogativas são baixas, o que não é factível para os militares; 3º) w, onde o baixo grau de contestação e as baixas prerrogativas conduzem ao controle civil democrático sobre os militares; e, finalmente, 4º) x, onde o baixo grau de contestação e as altas prerrogativas levam a acomodação civil desigual.

Normativamente, a situação desejável das relações civil-militares é aquela na qual as forças castrenses se encontram sob o controle civil democrático. A única combinação que

reflete esta posição é aquela em que os militares possuem baixas prerrogativas e baixa contestação (w na matriz). Assim, prerrogativas baixas e contestação baixa produzem boas relações civil-militares e controle civil democrático. Portanto, uma boa relação entre civis e militares é aquela na qual as Forças Armadas se encontram incondicionalmente submetidas às autoridades civis.

Não é o que acontece, porém, nos dois períodos objetos desta investigação, tendo em vista a sua premissa principal. Ao contrário, neles as relações civil-militares apresentam padrões diferentes daquele do qual resulta o estabelecimento do controle civil. Para o primeiro período a situação encontrada é a de prerrogativas altas e de contestações também altas. Desta combinação resulta uma posição *insustentável para as lideranças democráticas* (y na matriz). A deposição de Goulart e o governo militar que se seguiu corrobora empiricamente com esta proposição.

Para o segundo período, assume-se, desde logo, os resultados advindos das análises de Zaverucha (2000), quais sejam, as relações civil-militares na Nova República se configuram como sendo constituídas por prerrogativas altas e baixo nível de contestação. Esta combinação, da qual resulta um alto grau e abrangência das prerrogativas e do baixo nível de contestação dos militares, tem por desdobramento uma situação de *acomodação civil desigual* (x na matriz).

No entanto, faz-se necessário afirmar, que as prerrogativas a serem analisadas nos dois períodos serão, em parte, diversas daquelas empregadas pelo mesmo. Assim, a tarefa central deste trabalho será verificar as mudanças institucionais ocorridas em relação ao controle civil a partir das variáveis explicativas nos dois períodos e realizar o estudo comparativo dos mesmos.

2.4.3 Variáveis

Em termos de variáveis, o controle civil constituirá a variável dependente X e as prerrogativas e contestações militares as variáveis independentes Y e Y'. Outras variáveis independentes são igualmente relevantes para determinação do controle civil. Pode-se citar o tipo de controle (Huntington 1996), o ambiente de ameaça e as missões militares (Desch 1996), o regime anterior, a base de liderança anterior à transição democrática, o agente iniciador da transição (Linz e Stepan 1996), o controle da transição (Arceneaux 2001). No entanto, por um lado, estas variáveis apresentam certas similaridades nos dois períodos e não

pode ser atribuído a elas um fator causal das mudanças que por ventura venham a ocorrer na variável dependente. Por outro lado, quanto mais um modelo for simplificado maior o seu poder explicativo e, portanto, pretende-se manter este modelo com base em duas variáveis independentes.

A escolha das prerrogativas passa a ser uma nova questão a ser aqui resolvida. No capítulo anterior foram expostas tanto as prerrogativas utilizadas por Stepan (1988) quanto aquelas usadas por Zaverucha (2000). São elas:

Stepan:

1. Constitutionally sanctioned independent role or the military in political system;

2. Military relationship to the chief executive;

3. Coordination of defense sector;

4. Active-duty military participation in the Cabinet;

5. Role of legislature;

6. Role of senior career civil servants or civilian political appointees;

7. Role in intelligence;

8. Role in police;

9. Role in military promotions;

10. Role in state enterprises;

11 Role in legal system;

Zaverucha:

Pr 1 – Forças Armadas garantem os poderes constitucionais, a lei e a ordem;

Pr 2 – Potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna;

Pr 3 – Militares controlam principais agências de inteligência; parca fiscalização parlamentar;

Pr 4 – Polícia Militar e Bombeiros sob parcial controle das Forças Armadas;

Pr 5 – Alta possibilidade de civis serem julgados por tribunais militares mesmo que cometam crimes comuns ou políticos;

Pr 6 – Baixa possibilidade de militares federais da ativa serem julgados por tribunais comuns;

Pr 7 – Falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos militares domésticos e de defesa nacional;

Pr 8 – Ausência do Congresso na promoção de oficiais-generais;

Pr 9 – Forças Armadas são as principais responsáveis pela segurança do presidente e vice-presidente da República;

Pr 10 – Presença militar em área de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação, etc.);

Pr 11 – Militares da ativa ou da reserva participam do gabinete governamental;

Pr 12 – Inexistência do Ministério da Defesa;

Pr 13 – Forças Armadas podem vender propriedade militar sem prestar contas totalmente ao Tesouro;

Pr 14 – A política salarial do militar é similar à existente durante o regime autoritário;

Pr 15 – Militar tem o poder de prender civil ou militar sem mandato judicial e sem flagrante delito nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar.

2.4.4 Dimensão das prerrogativas e contestações militares

Como dito no capítulo 1, existem diversos mecanismos tradicionais de controle civil (Young 2006). Existem, ainda, muitas dimensões relativas ao problema do controle civil democrático sobre os militares. No entanto, duas destas dimensões, são para Stepan (1988) fundamentais: a dimensão das contestações articuladas dos militares e a dimensão das suas prerrogativas. Foi sobre estas dimensões que recaíram a escolha desta pesquisa para tratar do controle civil.

No entanto, surge em relação a utilização das prerrogativas um primeiro problema: qual deve ser o procedimento de escolha das prerrogativas para o caso em questão? Zaverucha adverte que o uso de prerrogativas possui duas limitações. A primeira delas é a de ordená-las em nível de importância: “desconheço critério científico para hierarquizá-las” (Zaverucha 2000:36). A segunda diz respeito à incapacidade do registro de mudanças qualitativas ao longo do tempo. No entanto, afirma que as suas virtudes são maiores que as suas vicissitudes.

Desta forma, em primeiro lugar, para escolher prerrogativas que possam ser significativas para a análise em questão, procurou-se fundamentar esta escolha, em larga medida, naquelas que antecedem e são relativas ao segundo período deste trabalho, já que em relação ao primeiro será utilizada de forma inédita.

Em segundo lugar, é preciso que tais prerrogativas possam ser aplicadas aos dois períodos, tendo em vista que há um considerável interregno entre os mesmos no qual ocorreram profundas mudanças históricas, sociais, econômicas e políticas.

Assim, por um lado, a investigação das prerrogativas pode prover uma explicação de como elas contribuem para manter de forma latente o poder político dos militares. Por outro lado, as contestações militares às autoridades civis ajudam a medir o grau de prerrogativa que as Forças Armadas mantêm mesmo após o processo de transição democrática.

2.4.5 Escolha das variáveis e operacionalização

As variáveis aqui escolhidas e já citadas são: controle civil (variável dependente) e prerrogativas e contestações militares (variáveis independentes). As prerrogativas selecionadas foram retiradas em parte de Stepan (1998) e em parte de Zaverucha (2000). Porém, tem-se em relação a Zaverucha uma discordância no modo de enunciar as mesmas. Enquanto ele prefere enunciá-las de forma peremptória, a exemplo de "Forças Armadas garantem os poderes constitucionais, a lei e a ordem", prefere-se o modo que Stepan enuncia "*Constitutionally sanctioned independent role or the military in political system*", a partir do qual eu enuncio "Papel constitucional das Forças Armadas", e assim por diante. Como já mostrado na matriz do modelo de análise, as prerrogativas poderão ser baixas ou altas e as suas combinações dirão o tipo de relação civil-militar existente e mostrarão a existência ou não de controle civil. Abaixo seguem as prerrogativas, suas descrições e gradações:

Variável dependente: controle civil.

Ao assumir uma definição mínima de democracia nos termos de Mainwaring *et alii* (2001), esta investigação assume também a necessidade de que os atores políticos exerçam o controle civil sobre os militares. Assim, o controle civil passa a ser uma das condições necessárias para que um regime político possa ser definido como democrático.

O controle civil definido por Zaverucha (2000) consiste na capacidade que as autoridades constituídas e a sociedade civil possuem de limitar a autonomia dos militares eliminando os enclaves autoritários no aparelho estatal.

Variável independente 1: grau e abrangência das prerrogativas militares.

P1 Papel dos militares na transição política

Uma das questões centrais para que uma democracia possa ser consolidada é o tipo de transição que ela realiza. Linz e Stepan (1996) consideram que o tipo de transição e consolidação depende de diversas variáveis. Entre elas se encontram o grau de soberania do país e o nível de identidade e coesão nacional (*stateness*), o tipo de regime que precede à democratização, a base de liderança do regime que precede à democratização, o agente que deu início à transição democrática, a influência internacional, a economia política e o ambiente no qual a nova constituição democrática foi promulgada.

Entre estas variáveis, aquelas que terão um maior impacto sobre o sucesso do processo de consolidação da democracia são o tipo de regime anterior e o agente iniciador da transição. Para Linz e Stepan (ibid.) os regimes autoritários, diferentemente dos totalitários, pós-totalitários e sultânicos, possuem uma forte propensão para realizar uma transição pactuada. No que concerne aos iniciadores da transição, as lideranças civis e o militares não-hierarquizados tendem a realizar a transição com menores obstáculos do que os militares hierarquizados, que por sua vez, estão mais inclinados à transição do que as lideranças sultânicas.

Esta variável visa aquilatar o processo de transição nos dois períodos em questão. Primeiro, procurando identificar qual o papel desempenhado pelos militares como instituição no processo de transição. Segundo, procurando verificar quais as prerrogativas e reservas de domínio que eles impuseram como *conditio sine qua non* para realização da transição. Por fim, visa saber em qual ambiente institucional as Constituições de 1946 e 1988 foram promulgadas, pois as mesmas configuraram as democracias eleitorais que lhes sucederam.

Baixa: Civis conduzem o processo de transição e de elaboração da nova constituição, que reserva aos militares a missão que lhes é essencial: o de defesa do Estado das suas ameaças externas.

Alta: Militares conduzem o processo de transição ou permitem que os civis conduzam sob vigorosas imposições, influenciam na elaboração da nova constituição e impõem aos civis prerrogativas e reserva de domínio em determinadas áreas não militares do novo regime. Impõem, principalmente, um papel constitucional que exorbita da sua missão precípua.

Baixa: Civis conduzem o processo de transição de forma soberana e colocam os militares sob controle civil democrático, estabelecendo na nova Constituição o papel que lhe é essencial: o de defesa do Estado das ameaças dos seus inimigos externos.

P2 Papel constitucional das Forças Armadas

A importância das prerrogativas militares dispostas na Constituição diz respeito ao seu papel constitucional, missão organizacional, estrutura e controle civil sobre os mesmos (Para Stepan esta é uma das três principais áreas de potencial conflito entre civis e militares. As outras duas são orçamento e violação de direitos humanos durante as ditaduras). Nas Constituições de 1946 e de 1988 as Forças Armadas aparecem como responsáveis pela defesa da Pátria, como garantes dos poderes constituídos, da lei e da ordem.

Baixa: as forças Armadas estão incondicionalmente subordinadas ao comando dos poderes constituídos e possuem como missão precípua a defesa das ameaças externas.

Alta: as Forças Armadas são institucionalmente garantes dos poderes constituídos e possuem como missão precípua, além da defesa externa, a defesa da lei e da ordem interna.

P3 Relação dos militares com o Chefe do Executivo

Essa relação diz respeito diretamente à existência ou não de controle civil democrático sobre os militares. No mundo democrático a subordinação dos militares as autoridade civis eleitas é incondicional. No entanto, em democracias não consolidadas é comum a inexistência do controle civil. No Brasil as relações entre os militares e os diversos Presidentes da República sempre foram ou de confronto explícito, como no primeiro período investigado, ou de confronto tácito, como no segundo.

Baixa: o Chefe do Executivo é de direito e *de jure* e *de facto* Comandante-em-chefe das Forças Armadas.

Alta: o Chefe do Executivo é Comandante-em-chefe das Forças Armadas de direito, mas não de fato e/ou com restrições formais.

P4 Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental

Esta prerrogativa tem por objetivo verificar a participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental em pastas ditas "militares" ou mesmo nas pastas ditas não-"militares" que devem, rigorosa e independentemente de tais denominações, encontrar-se sob comando civil.

Baixa: em democracias consolidadas militares da ativa ou da reserva normalmente não participa de qualquer pasta de gabinete governamental.

Alta: militares da ativa ou da reserva ocupam diversos ministérios, especialmente aqueles que supervisionam órgãos com tarefas de segurança nacionais (Forças Armadas, Inteligência, Conselho de Segurança Nacional, etc.).

P5 Papel dos militares no setor de defesa

Igualmente, esta prerrogativa visa verificar se o setor de defesa se encontra sob o comando de civis ou de militares. Esta é uma área estratégica para os militares que dificilmente abrem mão para o comando de civis. No entanto, nas democracias consolidadas o setor de defesa se encontra, em última instância, sob o controle do poder político. Além do Chefe de Estado ser Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, há sempre um ministério que tratará dos assuntos da defesa.

Baixa: a coordenação do setor de defesa nacional é feita por um ministro nomeado pelo Presidente da República que controla um quadro de pessoal com extensiva participação de servidores civis.

Alta: a coordenação do setor de defesa nacional é feita por ministros militares mais uma variedade de outros ministros, especialmente aqueles que possuem tarefas de segurança nacional (Inteligência e Conselho de Segurança Nacional).

P6 Papel dos militares na inteligência

É outra área de potencial conflito citada por, Bruneau, Dombroski, Stepan e Zaverucha entre outros e que no Brasil aflorou fortemente durante o governo Collor quando este extinguiu o SNI, a SADEM as DSI's e ASI's e criou a SAE através da Medida Provisória n°. 150 de 15/03/90.

Baixa: as agências de inteligência são controladas de direito e de fato por uma cadeia de comando civil. Além disto, encontra-se sob um vigoroso sistema de *accountability* por parte das autoridades civis.

Alta: há uma notável ausência de *accountability* em relação às atividades de inteligência por parte das autoridades civis e tais atividades passam a ser controladas de direito e de fato, ou pelo menos de fato, por oficiais da ativa ou da reserva. Além disto, encontra-se sob uma frágil fiscalização do Legislativo.

P7 Papel dos militares na segurança pública

Aqui estão envolvidas duas questões relevantes: a primeira diz respeito à própria missão constitucional das Forças Armadas; a segunda concerne à militarização da segurança pública e a consequente violação de direitos humanos.

Baixa: o aparato policial, a formação e o treinamento são integralmente de caráter civil controlado e comandado por civis.

Alta: Parte do aparato policial tem caráter militar. A formação e o treinamento são militares, controlados e comandados por militares.

P8 Papel dos militares no sistema legal

A questão aqui colocada diz respeito à isonomia jurídica, ao Estado de direito, a não existência de foros privilegiados, seja para civis, seja para militares.

Baixa: os militares têm jurisdição exclusivamente sobre violações internas contra a disciplina militar.

Alta: leis de segurança nacional e sistemas de cortes militares cobrem largas áreas da sociedade civil e política. Larga restrição de julgamento de militares em cortes civis.

P9 Papel dos militares no processo de anistia

Uma das questões mais delicadas na passagem dos regimes não-democráticos para a democracia diz respeito à punição das violações dos direitos humanos. Nos regimes autoritários da América Latina principalmente nos anos 60 e 70 ocorreram graves violações daqueles direitos e foram cometidos crimes tipificados como de lesahumanidade. Antes de deixarem o poder, os militares trataram de fazer leis de anistia com o objetivo de tornar impunes os atos que caracterizavam tais violações.

Para Huntington (1991) a punição daqueles que cometeram violações aos direitos humanos é de suma importância. Primeiro, porque é preciso deter futuras violações de tais direitos por agentes de segurança do Estado. Segundo, porque se os militares e os agentes de segurança são capazes de evitar o julgamento e a punição destes atos através de influência política ou através de ameaça de golpe, não há democracia de fato. Assim, faz-se necessário punir para viabilizar o próprio sistema democrático.

No entanto, o que ocorre no Brasil, tanto na anistia do governo Vargas[68], quanto naquela assinada pelo governo Figueiredo[69], é que elas fazem parte do processo de liberalização do regime autoritário para a democracia. A Lei de Anistia de 1979 ao afirmar no seu Art. 1° que é concedida anistia àqueles que "cometeram crimes políticos ou conexos com estes"[70] deixou aberta a impunidade para os crimes de lesahumanidade. Desse modo, elas serviram, em primeiro lugar, para anistiar os crimes cometidos pelos agentes de segurança do Estado. Somente num segundo plano é que os que combateram o regime foram anistiados. Porém, todos aqueles que sofreram violações de direitos humanos (que estivessem ou não envolvidos com o combate ao regime autoritário), não teriam os seus algozes devidamente punidos.

O argumento de que a Lei de Anistia teria sido feita para reconciliar o País não é convincente, pois não há reconciliação onde há impunidade. Não há reconciliação onde se procura obscurecer a verdade dos fatos. Ao contrário, esta é uma situação que impede o fechamento de um ciclo histórico. Enquanto países como Argentina e Chile julgaram e puniram os seus militares envolvidos com crimes de lesahumanidade, o Brasil permanece sem fazê-lo. As diversas manifestações dos militares brasileiros de insatisfação quando se procura tratar do tema demonstra bem o grau de influência política que os mesmos ainda possuem na esfera política

Baixa: a lei de anistia é feita pelo novo governo civil e aqueles que cometeram crimes de lesahumanidade independente de ser civil ou militar devem ser julgados e punidos.

Alta: os militares ou líder civil do governo autoritário faz uma lei de anistia que visa primariamente absolver aqueles que cometeram crimes de lesahumanidade.

Variável independente 2: grau de contestação militar às ordens civis

A variável concernente ao grau de contestações militares às ordens civis se manifesta nos diversos eventos ocorridos em cada um dos períodos históricos. Embora as contestações

[68] Decreto-Lei n° 7474/45 que concede anistia para crimes políticos entre 1934 e 1945.
[69] Lei n° 6.683 de 28 de agosto de 1979 que concede anistia para crimes políticos entre 1961 e 1979.
[70] Lei n° 6.683, "Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares (vetado)".

variem em grau, aqui não foi estabelecida uma gradação para as mesmas. Não obstante, é evidente que contestações tais com manifestos redigidos por militares ou mesmo por ministros militares contra autoridades civis, são contestações em um menor grau se comparadas a sublevações e golpes de Estado.

O padrão que se tem do primeiro período corresponde a um alto grau de contestação militar as autoridades civis. De modo inverso, no segundo período é possível verificar um menor grau de contestação militar as autoridades civis. Assim, no primeiro período, as altas prerrogativas e o alto grau de contestação produzem a ausência de controle civil e relações civil-militares que têm como resultado uma situação *insustentável para as lideranças democráticas*. O golpe civil-militar de 1964 corrobora empiricamente este resultado. No segundo período, as altas prerrogativas e as baixas contestações dos militares mantêm a ausência de controle civil e produzem um resultado nas relações civil-militares de *acomodação civil desigual*. A não consolidação da democracia brasileira até o presente momento confirma empiricamente este resultado.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DO CONTROLE CIVIL NO BRASIL DA QUARTA REPÚBLICA

Como já tratado no Capítulo 2, a periodização desta pesquisa segue a *institutional change strategy* (Lieberman 2001). Esta estratégia envolve a periodização de acordo com momentos de mudanças institucionais. No caso desta investigação, mudanças nas prerrogativas e contestações militares (variáveis institucionais explicativas) e no controle civil (variável dependente). As inferências causais aqui serão tratadas através de *process-tracing* (George e Bennett, 2005). Além disso, é preciso lembrar que parte das prerrogativas foram retiradas de Stepan (1988) e Zaverucha (2000), e parte delas incorporadas pelo autor. Assim, este capítulo apresentará a análise do controle civil a partir das prerrogativas e contestações militares no período da Quarta República.

A principal premissa deste capítulo é que no período analisado não houve controle civil democrático sobre os militares. A sua outra premissa é que a ausência de controle civil contribuiu para fim da democracia eleitoral da Quarta República e na instauração de um regime militar. Como argumento de tais premissas afirma-se que da combinação de um alto grau de prerrogativas e de contestações militares resulta uma situação *insustentável para as lideranças democráticas*. As diversas crises institucionais vividas durante todos os governos que se seguiram ao de Dutra e, finalmente, o golpe que pôs fim a este período histórico e deu início a um regime militar constituem boas evidências para este argumento. Antes, porém, de passar a análise das prerrogativas e das contestações militares é preciso assinalar, ainda que brevemente, o modelo das relações civil-militares na Quarta República.

3.1 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES NA QUARTA REPÚBLICA: O MODELO MODERADOR

As relações civil-militares na Quarta República se diferem dos quatro modelos tradicionais destas relações: o aristocrático, o liberal, o profissional, e o comunista. Diversamente, elas se caracterizaram por aquilo que Stepan (1971) denominou de “modelo moderador”. O que caracteriza este modelo é o fato de nas sociedades pretorianas, onde várias instituições sociais (igreja, sindicatos, entidades estudantis) são altamente politizadas e, concomitantemente, as instituições políticas são frágeis, os militares são também politizados e

sistematicamente sofrem tentativas de cooptação pelos diversos grupos que procuram, assim, aumentar o seu poder.

Desta forma, parte da oficialidade das Forças Armadas, aliadas a grupos políticos civis durante o período em questão, não tiveram receio de usar da força para conseguir os seus objetivos. Disto resultou que a primeira experiência da democracia política no Brasil sofreu diversas ingerências e contestações militares permanecendo frágil, não se consolidando e, finalmente, sucumbindo a um golpe de estado e a um regime militar que durou 21 anos. Do ponto de vista dos seus presidentes eleitos pelo voto popular este período pode ser sumariado da seguinte forma: um presidente que na iminência de uma segunda deposição impingida pelas Forças Armadas preferiu o suicídio (Vargas); um renunciou (Quadros); três foram depostos (Café Filho, Carlos Luz e Goulart); e somente dois conseguiram terminar os seus mandatos (Dutra e Kubistchek), o primeiro um militar e o segundo que, embora eleito, só tomou posse graças a um "golpe preventivo" do marechal Lott. Como se verifica, em todos os governos do período em questão, houve forte interferência por parte dos atores militares.

Para a análise do controle civil neste período foram escolhidos quatro governos[71] (Dutra, Vargas, Kubistchek e Quadros/Goulart) e quatro eventos a partir dos quais é possível analisar as prerrogativas e contestações militares. Embora diversas contestações militares tenham ocorrido, a escolha recaiu sobre aqueles eventos mais relevantes e significativos para os propósitos deste trabalho. Eles foram eleitos por representarem momentos de crises e tensões nas relações civil-militares que mostraram a plenitude das prerrogativas das Forças Armadas e do seu poder de contestação, pois deles redundaram sublevações, tentativas de golpes e golpes. Inicialmente, é preciso levar em consideração que a Quarta República foi fundada sobre a deposição de Vargas em 1945 num ato exclusivo do Alto Comando do Exército. Uma vez instaurado, quatro grandes crises civil-militares tiveram lugar neste período (Ferreira 2003). Todas fundadas no alto grau de contestação dos militares às lideranças civis. A primeira delas interrompe o governo Vargas (1954). A segunda depõe Café Filho e permite a posse de Kubistchek (1955). A terceira ocorreu com a renúncia de Quadros e a tumultuada posse do seu vice Goulart como Chefe de Estado num sistema de governo parlamentarista criado *ad hoc* (1961). Finalmente, a última redundou na deposição de Goulart e a instauração de um regime militar (1964).

[71] Deixa-se, portanto, os governos interinos de Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos, pelo caráter de provisoriedade e irrelevância dos mesmos. Além disso, a crise de 1955 já contempla os eventos relacionados aos mesmos.

O fato de serem fundadores da República fez dos militares um dos principais atores políticos. Esta prerrogativa de direito e de fato de *guardiães* da República passa a ocupar o espaço deixado pelo poder moderador do imperador, formalmente estabelecido pela Constituição de 1824. Todas as Constituições republicanas reservaram aos militares um papel político fundamental, os de mantenedores dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Em todos os processos relevantes de mudanças institucionais as Forças Armadas estavam presentes como protagonistas destas mudanças. Assim, os processos de transição de regimes não-democráticos para democracias sempre tiveram nos militares um ator político de relevância. Por isto, a primeira prerrogativa deste trabalho a ser analisada é o papel que os militares desempenharam no processo de transição do regime autoritário para a democracia eleitoral que lhe sucedeu. Passa-se a seguir a análise das prerrogativas e das contestações militares.

3.2 ANÁLISE DAS PRERROGATIVAS E DAS CONTESTAÇÕES MILITARES NA QUARTA REPÚBLICA

Papel das Forças Armadas na transição política. O fim do Estado Novo e a sua transição para a primeira experiência de uma democracia eleitoral no Brasil se configuraram como episódios onde as Forças Armadas cumpriram um papel preponderante. Em primeiro lugar, a deposição de Vargas resultou de uma decisão do Alto Comando do Exército, e não de qualquer tipo de articulação por parte da sociedade civil organizada[72].

Em segundo lugar, todo o processo de transição foi também controlado pelos militares. O substituto de Vargas que deveria presidir o País até o dia 2 de dezembro quando ocorreriam as eleições presidenciais, foi indicado por Góes Monteiro depois de consultar os dois principais candidatos à Presidência da República: Eurico Dutra e Eduardo Gomes. Decidiram pelo nome do presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares. Este faz um governo caracterizado como "não-político", enquanto Góes Monteiro permanece como eminência parda (Skidmore 1982). Sintetizando, pode-se afirmar que Linhares "Exerceu a Presidência por convocação das Forças Armadas".[73]

Em terceiro lugar, o processo eleitoral também foi controlado pelos militares, tendo em vista a proibição da candidatura de Vargas pelos mesmos, pois sabiam da iminência de

[72] Góes Monteiro, Diário do Congresso Nacional, 7229-36, outubro de 1950.
[73] José Linhares. Galeria Histórica da Presidência da República.

uma vitória do ditador deposto[74]. Assim, os principais candidatos a eleições presidenciais de 1945 seriam dois militares: Gomes e Dutra, sendo este último eleito.

Finalmente, na Constituição de 1946 os militares conseguiram estabelecer nos seus artigos 176 e 177 prerrogativas que os colocariam, agora formalmente, acima dos poderes políticos constituídos. Além disso, o seu poder discricionário para intervir na esfera política interna estava peremptoriamente estabelecido. O papel constitucional dos militares estabelecido pela Constituição de 1946 permanece praticamente inalterado até os dias atuais. Considera-se esta prerrogativa alta.

Papel constitucional das Forças Armadas. A importância das prerrogativas constitucionais dos militares diz respeito ao seu papel constitucional, missão organizacional, estrutura e controle civil sobre os mesmos. No que diz respeito às Forças Armadas, a Constituição de 1946 mantém aquilo que todas as constituições republicanas, com exceção da de 1937, sempre preservaram em seus textos: as prerrogativas de defesa da Pátria e de mantenedores dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. É preciso observar ainda, que há gradualmente uma afirmação das constituições republicanas, no sentido de atribuir às Forças Armadas não apenas a defesa externa, mas também e principalmente a "defesa interna" (Artigo 48, I 3º. da C.F. de 1891), culminando com a garantia dos "... Poderes Constitucionais, a ordem e a lei" (Artigo 162 da C. F. de 1934; artigo 177 da C.F. de 1946; artigo 92, § 1º. da C.F. de 1967).

No seu Título VII, Das Forças Armadas, a Constituição de 1946 afirma que "As Forças Armadas, constituídas essencialmente Pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei" (Artigo 176). "Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem." (Artigo 177). "Cabe ao Presidente da República a direção política da guerra e a escolha dos Comandantes Chefes das operações". (Artigo 178).

Assim, de acordo com a Carta Magna, os militares passam a ocupar constitucionalmente um papel político proeminente: além de serem responsáveis pela defesa da Pátria, são também formalmente, os garantes dos poderes constituídos e os mantenedores da lei e da ordem. Ora, tais prerrogativas constitucionais não deveriam ser dos poderes políticos constituídos? Não caberia a eles, em última instância a responsabilidade e o comando das ações relativas à defesa da soberania nacional, da garantia das instituições, da lei

[74] Góes Monteiro, Diário do Congresso Nacional, 7229-36, outubro de 1950.

e da ordem? Ao fim dos processos constituintes, uma vez elaborada a Constituição, não são os poderes constituídos, agora soberanos? Certamente que sim. Nas democracias consolidadas acima dos poderes constituídos somente se encontra o poder constituinte. Uma vez que este cessa, a soberania retorna imediatamente aos poderes constituídos que são os verdadeiros garantes de todas as demais instituições.

No entanto, tal inversão conduziu formalmente os militares à condição de atores políticos. Ao estabelecer tais prerrogativas, as diversas constituições brasileiras não apenas confirmaram o que é missão precípua de quaisquer Forças Armadas, o de defender o Estado das ameaças externas, mas também lhes conferiu missões internas fundantes do poder político. Estas prerrogativas fizeram com que os militares participassem das principais decisões políticas deste período, para não dizer que em determinados momentos foram os únicos atores políticos, como por exemplo, na deposição de Vargas, que culminou com o fim do Estado Novo.

Quando o artigo 176 da Constituição de 1946 condiciona a supremacia do Presidente da República sobre as três Forças, ela o faz em relação aos "limites da lei". Uma vez que os militares são garantes dos poderes constituídos e responsáveis pela manutenção da lei e da ordem, são ao mesmo tempo, interpretes dos limites legais. Ao dar aos militares a prerrogativas de interpretar quando os poderes políticos agem ou não dentro dos "limites da lei", o que condicionaria à obediência ao Presidente da República, na verdade os militares inverteram a soberania. Agora é preciso que os governantes não somente ajam dentro dos limites da lei, mas é preciso que as Forças Armadas, assim considerem a sua ação. Passa-se agora a verificar como durante a Quarta República, diversas crises entre militares e civis se deram por conta das prerrogativas constitucionais das Forças Armadas.

O ponto de partida destas crises é aquele que dá início ao próprio período: a deposição de Vargas pelos militares no dia 29 de outubro de 1945. Este ato, lembraria mais tarde Góes Monteiro, foi uma decisão exclusiva do Alto Comando do Exercito. A queda de Vargas nada teve com o poder da oposição civil, era um ato de força por parte de generais. Segundo ele, apesar dos erros, Vargas tinha o povo ao seu lado e venceria uma eleição para presidente, caso pudesse concorrer[75]. Assim, já no seu nascimento a democracia eleitoral da Quarta República teve como parteira um ato de força impingido pelos militares.

A despeito da Constituição de 1937 no seu artigo 161 afirmar que "As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e

[75] Diário do Congresso Nacional, 7229-36, outubro de 1950.

da fiel obediência à autoridade do Presidente da República", foi no período da sua vigência que os militares ampliaram as suas prerrogativas. Foi no período do Estado Novo, instaurado por um golpe de Vargas apoiados pelos militares, que as Forças Armadas desempenharam um importante papel político. Foi também no uso das suas prerrogativas constitucionais que os militares apearam Vargas do poder.

Após a eleição de Dutra (ex-ministro da Guerra e figura relevante politicamente do antigo governo) e da Constituição de 1946, os militares mantiveram as suas prerrogativas. Isto decorreu, em parte, do fato dos mesmos terem deposto Vargas e assegurado um processo eleitoral no qual o ditador estava proibido de participar e que teve por desdobramento a eleição de um militar para a presidência da República.

Foi invocando as suas prerrogativas constitucionais que as Forças Armadas intervieram em diversos momentos deste período. Aqui serão esboçadas as quatro principais crises entre civis e militares nos anos de 1954, 1955, 1961 e 1964 e as respectivas intervenções destes últimos. Estas crises provocaram mudanças institucionais e apontam para a ausência de controle civil democrático sobre os militares. Elas ratificam de fato as altas prerrogativas constitucionais e o alto grau de contestação dos militares.

A primeira crise institucional foi enfrentada pelo próprio Vargas que havia recebido de Dutra um país com um quadro econômico difícil, principalmente no que dizia respeito ao processo inflacionário e o desequilíbrio financeiro no setor público. O seu retorno ao poder pelo voto passou tanto pelo apoio de grupos políticos poderosos quanto pelo consentimento de parte da elite militar. Vargas obteve garantias de que os militares não vetariam sua candidatura ou sua posse, caso ele vencesse. O general Góes Monteiro, seu antigo colaborador durante o Estado Novo e ainda uma figura influente entre os generais tratou de conceder-lhe estas garantias. Assim, mesmo contra boa parte da elite civil que não aceitou passivamente o retorno do "ditador do Estado Novo", os militares deram o aval que Vargas necessitava. Assim, a sua eleição e a sua posse contestadas pela oposição civil encontram no apoio militar a possibilidade de efetivação (Skidmore, 1982). Não obstante o apoio militar, desde o início do seu novo governo Vargas teve resistência no seio das Forças Armadas. Dois documentos militares, um *Memorial* contrário a sua posse e um *Manifesto à Nação*, pedindo a sua renúncia são manifestações desta resistência.

a) *Memorial contra a posse do governo Vargas*. Os passos dados na tentativa de impedir o novo governo de Vargas, inicia-se pelos argumentos legais (a necessidade de obter

a maioria absoluta dos votos[76]), passa pelo argumento político (acusações de demagogia e incitação a greves atribuídas ao então Ministro do Trabalho João Goulart), e culmina com um *Memorial* assinado por 42 coronéis e 39 tenentes-coronéis que teve como desdobramento uma crise militar e a demissão do então Ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura. O fato é que o ministro denunciou a assinatura do pacto ABC[77], o que redundou numa nova crise política. A UDN aproveitaria a crise para entrar com um processo de *impeachment* contra Vargas.

b) *Memorial à Nação contra a permanência do governo Vargas*. Uma campanha pela grande imprensa dá início à desestabilização do governo Vargas em 1954. No entanto, foi o episódio da rua Toneleros que parece ter selado o seu destino político. A partir deste fato as elites conservadoras incitam as Forças Armadas a intervirem na cena política. Uma declaração de Otávio Mangabeira dá o tom da situação: "A Nação está exausta de tanta humilhação e sofrimento. Somente as Forças Armadas podem acudir o país. Unamo-nos como um só homem a seu redor, pondo nelas toda a confiança, obedecendo ao seu comando, como se estivéssemos em guerra"[78].

Assim, o estreitamento das relações entre civis e militares antigetulistas torna-se cada vez mais efetivo. O inquérito acerca do crime da Toneleros ficou a cargo da Aeronáutica, cujo grupo de investigação gozava de tanta liberdade que ficou conhecido como "República do Galeão". Eduardo Gomes, chefe do Estado-Maior da Aeronáutica declarou: "Para o bem da honra da nação, esperamos que este crime não fique impune" (Skidmore, 1982, p. 176). A essa altura, vinte e sete generais do Exército sob a liderança dos também generais Canrobert Pereira da Costa, Juarez Távora, Pery Constant Bevilacqua, Machado Lopes e, inclusive, Henrique Lott, subscreveram um *Manifesto à Nação*[79], exigindo a renúncia do Presidente. O parágrafo final do Manifesto afirma:

> "Os ABAIXO ASSINADOS, oficiais generais do Exército, conscientes de seus deveres e responsabilidades perante a Nação, honrando compromissos públicos e livremente assumidos, e solidarizando-se com o pensamento dos seus camaradas da Aeronáutica e da Marinha, declara julgar, em consciência, como melhor caminho para tranqüilizar o povo e manter unidas as Forças Armadas, a renúncia do atual Presidente da República, processando-se sua substituição de acordo com os preceitos constitucionais".

[76] A UDN tentou junto ao Tribunal Superior Eleitoral impugnar a eleição de Vargas alegando a necessidade da obtenção da maioria absoluta dos votos, o que não aconteceu. "O Presidente Dutra e o General Canrobert Pereira da Costa anunciaram que respeitariam a decisão do Tribunal Superior Eleitoral." (Skidmore, 1982, p. 134).

[77] Pacto entre Argentina, Brasil e Chile que tinha como objetivo resistir à política norte-americana para a América do Sul.

[78] Tribuna da Imprensa. Rio de Janeiro, 10 de agosto de 1954, p. 2.

[79] Arquivos do CPDOC: *Os militares e o segundo governo Vargas*. No manifesto declaravam que "a corrupção criminosa" que envolvia o presidente tinha comprometido "a autoridade moral indispensável" de seu governo, e que a continuação "da atual crise político-militar está trazendo ao país irreparáveis prejuízos em sua situação econômica", e poderia "culminar em graves comoções internas".

Quase imediatamente a esses fatos segue-se o suicídio de Vargas e, com ele, toda uma violenta reação contra seus inimigos. Era o dia 24 de agosto de 1954.

Um segundo momento de crise institucional foi o ano seguinte à morte de Getúlio. Embora as eleições parlamentares tenham ocorrido em 3 de outubro de 1954, as eleições presidenciais só foram marcadas para outubro de 1955.

c) *Tentativa de impedir a posse dos eleitos em 1955 e o "golpe preventivo" do general Lott*. Eleitos Kubitschek e Jango tem início uma articulação dos antigetulistas no sentido de defender o impedimento da posse dos eleitos. O general Canrobert Pereira da Costa, chefe do Estado Maior das Forças Armadas e presidente do Clube Militar, fez um pronunciamento onde remete ao dilema militar a sua possível decisão "*[...] entre uma pseudolegalidade, imoral e corrompida, e o restabelecimento da verdade e da moralidade democrática mediante uma intervenção aparentemente ilegal*"[80]. A situação foi agravada quando no dia 1º. de novembro na cerimônia do enterro do general Canrobert Pereira da Costa, o coronel Jurandir Mamede em discurso de homenagem ao general morto fez menção a sua luta contra Vargas e criticou os candidatos eleitos declarando-se contrário a posse dos mesmos.

O então ministro da Guerra, General Henrique Teixeira Lott, considerou um ato de indisciplina e exigiu a punição de Mamede. Não obtendo por parte do presidente Café Filho o atendimento do seu pleito, Lott deflagra o movimento militar que ficará conhecido como Movimento 11 de novembro, que teve como conseqüência a destituição do Presidente em exercício Carlos Luz (que substituía Café Filho que se encontrava licenciado por motivo de saúde), e a posse do vice-presidente do Senado, Nereu Ramos. A destituição de Carlos Luz se deu tendo em vista o fato do mesmo ser próximo do grupo antigetulista.

Assim, nota-se a importância do apoio das Forças Armadas ao Governo Kubitschek. Lott mantém um "tripé de segurança" do governo constituído pelo Ministério da Guerra, cujo titular era o próprio Lott; o Comando do 1º. Exército, cujo comandante era o general Odílio Denys; e o Chefe de Polícia do Distrito Federal, dentre outros, o general Magessi Pereira, e os coronéis Batista Teixeira e Amaury Kruel.

Para Benevides (1979) o general Lott é o principal ator militar do governo Kubitschek. Ele teria com o golpe preventivo de novembro conseguido garantir a posse dos eleitos. Porém, muito mais do que isso conseguiu dar governabilidade a todo período Kubitschek. A liderança de Lott era vigorosa junto à maioria do Exército, a quase totalidade dos oficiais da Marinha e grande parte da Aeronáutica. Isso explica, em parte, porque as sublevações militares desse

[80] Tribuna da Imprensa. Rio de Janeiro, 6 de agosto de 1955, p. 6.

período fracassaram, a exemplo de Jacareacanga e Aragarças. A primeira, que reuniu oficiais da Aeronáutica de meados de janeiro a fins de fevereiro de 1956, foi prontamente dominada. A segunda, em 1959, que reuniu dez oficiais da FAB, três do exército e alguns poucos civis, a exemplo da primeira, também foi imediatamente debelada. Numa tentativa de descaracterizar essas rebeliões do seu conteúdo político, Kubitschek concedeu anistia imediatamente aos que dela participaram.

Apesar destes embates entre o governo e os militares, Lott não deixava de dar ouvidos aos reclamos das Forças Armadas. Quando 24 almirantes assinaram um *Memorial da Marinha* pedindo o fechamento da *Frente de Novembro* por considerá-la esquerdista, Lott assim procedeu, fechando, em contrapartida, o *Clube da Lanterna*, organização de direita criada pelos lacerdistas.

Uma terceira crise institucional que colocou em cheque as relações durante a Quarta República teve início em 1961 com a renúncia do então Presidente Jânio Quadros e a tentativa de impedir a posse do seu vice João Goulart.

d) *Renúncia de Jânio e a instauração do parlamentarismo como alternativa "democrática"*. O quadro eleitoral para sucessão de Kubitschek, em 1960 apresentava fundamentalmente dois candidatos: por um lado, o marechal Henrique Lott; por outro, um político carismático, apesar de bizarro: Jânio Quadros. O eleitorado dá a Quadros uma vitória esmagadora, cerca de 48% dos votos, sobre Lott. Mas Quadros não conseguiu eleger o seu vice-presidente, apesar das duas candidaturas que lhes eram favoráveis.

Após uma série de conflitos com os partidos políticos, inclusive a própria UDN, com o Congresso e desagradar parte das Forças Armadas, em determinados episódios[81], Quadros renuncia, o que foi prontamente aceito por todos os partidos políticos.

Quando Quadros renunciou o vice-presidente da República estava em uma missão diplomática na China. Os ministros militares de Quadros, todos pertencentes à chamada *linha dura* das Forças Armadas, lançaram um *Manifesto à Nação*[82] onde explicitavam os motivos pelos quais Goulart não deveria assumir a presidência: razões de segurança nacional. No entanto, tentando dar um caráter de "legalidade" e "legitimidade" ao seu veto, os ministros militares queriam que o Congresso votasse favoravelmente ao *impeachment* de Goulart. Não

[81] Quadros mantinha uma linha de "independência" da política externa brasileira, pouco favorável aos EUA. Vários episódios poderiam ser citados, mas a título de ilustração, pode-se citar a tentativa de reaproximação do Brasil com a URSS, o apoio ao ingresso da China na ONU e a condecoração de Ernesto Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul.

[82] Manifesto assinado em 30 de agosto de 1961 pelos três Ministros Militares: o Vice-Almirante Sílvio Heck, o Marechal Odílio Denys, e o Brigadeiro-do-Ar Gabriel Grum Moss, Ministro da Aeronáutica.

conseguiram. Ao contrário, as elites civis naquele momento, rejeitaram a idéia de golpe: "O repúdio ao veto militar foi vigoroso e unânime dentro do Congresso. Mesmo a UDN e a ala conservadora do PSD, os principais opositores a Goulart, expressaram a sua recusa em aceitar uma ruptura institucional" (Figueiredo, 1993, p.38).

As reações ao veto militar extrapolaram o âmbito parlamentar e foi para as ruas tendo à frente o então governador do Rio Grande do Sul Leonel de Moura Brizola que organizou a Campanha da Legalidade que logo ganhou fôlego nacionalmente:

> "Representantes da mais alta hierarquia da igreja, estudantes, associações comerciais e profissionais, intelectuais, todos repudiaram publicamente a tentativa de golpe em curso. Governadores de estado filiados a diferentes partidos também defenderam a solução constitucional e participaram ativamente da oposição à tentativa de golpe dos ministros militares. Governadores dos mais importantes estados, em encontro com os ministros militares, declararam que a única solução que aceitariam seria o reconhecimento do direito de Goulart ao cargo (CM, 1º. 9.1961)" (Figueiredo, 1993, p. 40-41).

Mas não foi apenas no seio da sociedade civil que o veto militar à posse de Goulart encontrou resistência. Dentro das próprias Forças Armadas houve reação. Novamente, o marechal Lott, o candidato a presidente na coalizão com Goulart, reafirmou o seu compromisso com a legalidade. Lott conclamou a defesa das instituições democráticas o que ocasionou a sua prisão, e com ela a manifestação de muitos outros militares e políticos, que culminou com a ruptura dentro das Forças Armadas através do comandante do III Exército (RGS), general José Machado Lopes, que ofereceu seu apoio à Campanha da Legalidade.

Os desdobramentos dessa situação eram imprevisíveis. As diversas conjecturas apontavam inclusive para a possibilidade de uma guerra civil. Era preciso, portanto, articular uma solução para tal impasse. Para tanto, a proposição da mudança do sistema de governo de presidencialista para parlamentarista, foi a forma de superar a crise que envolveu a posse do então vice-presidente Goulart O ministro de Relações Exteriores de Jânio Quadros, senador Afonso Arinos, cumpriu um importante papel na efetivação do acordo civil-militar que redundou na instauração do sistema parlamentarista brasileiro.

Goulart governou de 1961 a janeiro de 1963 sob o sistema parlamentarista. Boa parte desse tempo ele se ocupou na articulação das eleições de 1962 e no plebiscito que no dia 6 de janeiro de 1963 restituiria ao Brasil o sistema de governo presidencialista e, por conseguinte, reconduziria Goulart à condição de Chefe de Governo.

O governo de Goulart enfrentou, no cenário político externo, a efervescência da Guerra Fria. A vitória de Castro em Cuba, em 1959, redobrou a atenção norte-americana que, sob a presidência de John F. Kennedy, eleito em 1960, procurou impedir a gradual ascendência da doutrina comunista no continente latino-americano. Fundamentalmente, os

EUA procuraram conter o avanço da influência soviética em dois flancos: o primeiro, sob a égide da Aliança para o Progresso, que se configurava no meio não coercitivo de buscar a adesão a programas de desenvolvimento econômico e social para América Latina, privilegiando o Brasil pela sua importância geopolítica; o segundo através da Escola das Américas do Exército dos Estados Unidos (SOA) que apoiaria as forças de repressão latino-americanas na sua tarefa coercitiva contra o comunismo.

Internamente, as lideranças civis e militares iniciaram um movimento conspiratório contra Goulart. A bem da verdade, em relação aos militares, melhor seria dizer, retomaram as atividades contra o governo Goulart. Cordeiro de Farias, por exemplo, afirma ter começado a atuar na conspiração imediatamente após a "solução parlamentarista": "[...] durante todo o governo de Jango vivi em *dolce far niente*. Não exerci qualquer cargo, civil ou militar [...] Fiquei com tempo integral para conspirar" (Camargo e Góes *apud* Figueiredo, 1993, p. 172). Entre os civis a idéia de golpe também prosperava. Bilac Pinto, presidente da UDN, em 1963, durante a convenção partidária conclama as Forças Armadas a intervir "[...] para interromper o curso visível desse processo revolucionário, restituindo a tranqüilidade à família brasileira" (Benevides *apud* Figueiredo, 1981, p. 124).

A articulação das elites civil-militares ocorreu principalmente através do Instituto de Pesquisas Sociais (IPES) e do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD):

> "*Os escritórios do IPES-São Paulo, assim como os do IPES-Rio, proporcionavam locais sigilosos para articulações civil-militares*" (Dreifuss, 1987, p. 363). Dentre outros oficiais integrantes da estrutura IPES/IBAD, encontravam-se os seguintes: Generais Pedro Geraldo de Almeida (ex-Chefe da Casa Militar de Jânio Quadros), Agrícola Bethlem, José de Campos Barros Góes, Moacir Gaya, Arthur Levy, Ademar de Queiroz, Ernesto Geisel, Henrique Geisel dentre outros. O objetivo principal dessa articulação era "*[...] a neutralização do dispositivo popular de João Goulart e a minimização do apoio militar a diretrizes políticas socialistas ou populistas*" (Dreifuss, 1987, p. 362).

Um outro grupo bem articulado era o constituído pelo IPES/ESG que organizou o chamado "estado-maior informal" formado pelos generais Ernesto Geisel, Ademar de Queiroz e Golbery do Couto e Silva e chefiado pelo general Humberto de Alencar Castello Branco.

Da articulação IPES/IBAD/ESG, surgiram vários grupos antiGoulart no seio da sociedade civil, tais como: o Movimento Sindical Democrático, o Movimento Democrático Estudantil, o Grupo de Atuação Patriótica etc., todos constituídos a partir da pregação ou contando com o apoio logístico do próprio IPES.

Por seu turno, a esquerda se articula junto aos movimentos sociais a exemplo dos sindicatos de trabalhadores, das entidades estudantis e de grupos de esquerda filiados à Igreja Católica, que pretendiam conscientizar as massas marginalizadas rurais e urbanas. Confrontando-se aos partidos conservadores de direita e de centro, os partidos comunistas

(PCB e PC do B) contribuíam no sentido de impulsionar as reformas de base do governo Goulart.

Assim, este era o cenário político no qual se encontrava o governo: sob uma forte crise econômica (inflação de aproximadamente 100% ao mês); em conflito com os governadores dos principais estados brasileiros, que passando por sobre a União negociava "soberanamente" com o governo norte-americano; e com o movimento popular exigindo as reformas de base. Caberia a Goulart, portanto, tomar uma posição definitiva frente à situação. Guinando para a esquerda, Goulart inicia a programação de uma série de comícios onde faria o anúncio de decretos presidenciais de grande importância para a vida da Nação. No dia 13 de março de 1964, na Central do Brasil, deu-se o primeiro comício onde, dentre outras medidas, o governo anuncia a desapropriação de terras e a nacionalização de todas as refinarias de petróleo privadas.

A reação dos setores conservadores ao comício foi imediata e o estopim do golpe foi, irremediavelmente, aceso. Entre os dias 31 de março e primeiro de abril de 1964 os militares tomaram de assalto o poder político. Sem nenhuma reação por parte da sociedade civil, sem nenhuma liderança que mobilizasse a luta contra o golpe, os partidários de Goulart foram tomados de surpresa e, atônitos, viram o presidente se negar a liderar a resistência, para em seguida exilar-se.

Estas crises ocorridas durante o período da Quarta República mostram o poder de intervenção das Forças Armadas na vida política do País. Em primeiro lugar são duas destas crises que iniciam e terminam o período. São dois golpes de Estado que delimitam o mesmo. São golpes que derrubaram dois presidentes eleitos pelo povo. É preciso observar que os militares sempre foram de alguma forma concitados pelos civis para intervir. No entanto, em alguns episódios, como na deposição de Vargas, parte dos oficiais agiu de *motu proprio*.

Em todas as intervenções na esfera política os militares invocaram as suas prerrogativas constitucionais. Não precisariam, assim, de aprovação dos civis para intervirem ou não. É dever constitucional das Forças Armadas garantir os poderes constituídos, manter a lei e a ordem. Além disso, a sua obediência ao Presidente da República se dá dentro de limites legais. Assim, todas as vezes que as Forças Armadas entenderam que os governantes estavam fora destes limites, eles invocaram as suas prerrogativas constitucionais e intervieram no poder político.

Esta intervenção, como é possível observar, ora se dá no sentido da manutenção da legalidade. Ora se dá no sentido de instaurar uma nova legalidade. O que vai determinar qual o sentido que ela vai tomar é a correlação de forças entre os militares e a manutenção da

unidade das Forças. Vargas assume o seu segundo governo com o apoio dos militares. É também forçado a retirar-se do poder pelos militares. Preferiu o suicídio. Kubitschek também assumiu depois do golpe preventivo de Lott, que também teve que debelar Jacareacanga e Aragarças. Finalmente, Goulart só assumiu a Presidência na condição de Chefe de Estado de um sistema parlamentarista e posteriormente foi deposto pelo golpe de 1964.

Em todas estas situações os militares agiram como um "poder moderador", fosse para preservar a ordem vigente fosse para instaurar a nova ordem. Em todos os manifestos dirigidos à nação se encontra a invocação do papel constitucional das Forças Armadas. Um bom exemplo disto é o *Manifesto à Nação* datado de 30 de agosto de 1961 contra a posse de Goulart na Presidência da República assinado pelo vice-almirante Sílvio Heck, ministro da Marinha, marechal Odílio Denys, ministro da Guerra e o brigadeiro-do-ar Gabriel Grum Moss, ministro da Aeronáutica:

> "No cumprimento de seu dever constitucional de responsáveis pela manutenção da ordem, da lei e das próprias instituições democráticas, as Forças Armadas do Brasil, através da palavra autorizada dos seus ministros, manifestam a Sua Excelência, o Sr. Presidente da República, como já foi amplamente divulgado, a absoluta inconveniência, na atual situação, do regresso ao País do Vice-Presidente, Sr. João Goulart" (Arquivos do CPDOC: A trajetória política de João Goulart).

E conclui afirmando da disposição de intervirem para manter a ordem pública: "As Forças Armadas estão certas da compreensão do povo cristão, ordeiro e patriota do Brasil. E permanecem, serenas e decididas, na manutenção da ordem pública" (Arquivos do CPDOC: A trajetória política de João Goulart). Esta invocação esteve presente em diversos manifestos contra o poder político e fundamentou muitas tentativas de golpes e golpes bem sucedidos que derrubaram governos eleitos pelo voto popular. Portanto, considera-se esta prerrogativa alta.

*Relação dos militares com o Chefe do Executivo***.** Em uma democracia consolidada, o Chefe do Executivo é de direito e de fato o Comandante-em-chefe das Forças Armadas. Ele está situado incondicionalmente em uma hierarquia que o coloca acima de qualquer outra autoridade civil ou militar. A Constituição de 1946 inverte esta lógica na medida em que coloca as Forças Armadas como garantes dos poderes constituídos e condicionam a sua obediência ao Presidente da República se este se "comportar" dentro dos "limites da lei".

Em todos os episódios que geraram crises políticas e que os militares impuseram o seu poder e invocaram as suas prerrogativas constitucionais, sempre estiveram cumprindo o papel de interpretes dos limites da legalidade das ações presidenciais. Assim, todas as vezes que os militares julgaram que os presidentes estavam se afastando da legalidade constitucional, eles invocaram as suas prerrogativas de garantes dos poderes constituídos e juntamente com parcela das elites civis intervinham na esfera política.

Por causa de uma cultura política pretoriana, quase todos os Presidentes do período da Quarta República tiveram que recorrer aos militares em busca de apoio para assumir, para manter-se ou para não ser deposto do poder. A exceção foi Dutra. Primeiro porque ele próprio era militar. Segundo porque havia sido Ministro da Guerra de Vargas. Terceiro porque disputou e venceu as eleições de outro militar, o brigadeiro Eduardo Gomes. A partir de então todos tiveram que procurar aumentar o seu poder junto aos setores militares.

Quando do seu retorno à Presidência em 1951 através de eleições diretas, Vargas procurou junto aos seus velhos aliados da caserna o apoio político necessário para vencer os seus opositores civis que queriam impedir a sua posse. Este apoio foi essencial para que ele assumisse o cargo para o qual foi eleito pelo voto direto. Neste momento as Forças Armadas se colocaram ao lado da legalidade. No entanto, no ano de 1954 os militares agem no sentido contrário e tentam depor Vargas, que sem opção se suicida.

Igualmente a Vargas Kubistchek necessita do apoio militar para que possa assumir a Presidência da República, cargo para o qual foi eleito também pelo voto direto. Novamente as elites civis oposicionistas junto com facções militares procuraram impedir a posse de Kubistchek. Uma ação mais efetiva por parte do general Lott garantiu a manutenção ao lado da legalidade dentro e fora dos quartéis. O chamado "golpe preventivo" assegurou a posse do Presidente que ainda sofreu outras contestações militares no decorrer do seu mandato.

Por fim, quando da renúncia do governo Quadros, mais uma vez os militares se manifestam contrariamente à posse do seu vice Goulart e tentam vetá-la. Inicialmente, manifestam ao Presidente interino Ranieri Mazzilli as inconveniências do retorno de Goulart ao País. A posição dos comandantes das três Forças é levada por Mazzilli ao Presidente do Congresso Nacional através de Mensagem No. 471/61 datada de 28 de agosto de 1961 com o seguinte teor:

> "Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, na apreciação da atual situação criada pela renúncia do Presidente Jânio da Silva Quadros, os Ministros Militares, na qualidade de Chefes das Forças Armadas, responsáveis pela ordem interna, me manifestaram a absoluta inconveniência, por motivos de segurança nacional, do regresso ao País do Vice-Presidente João Belquior Marques Goulart" (Arquivos do CPDOC: A trajetória política de João Goulart).

No Congresso Nacional o Parecer da Comissão Mista sobre a Mensagem de Mazzilli não contemplou o veto dos comandantes militares *in totum*. Por um lado, os parlamentares não assentiram o impedimento de Goulart, por outro, propuseram como solução para o impasse a adoção de um sistema parlamentarista no qual Goulart seria o Chefe de Estado[83]. É

[83] Parecer da Comissão Mista do Congresso Nacional de 29 de agosto de 1961 sobre a Mensagem No. 471/61 do Presidente interino Ranieri Mazilli.

preciso reconhecer que neste episódio os atores civis se colocaram favoráveis à manutenção da legalidade, ainda que mitigando o poder de Goulart.

No entanto, uma vez solicitado o pronunciamento dos poderes da República acerca da crise política e não havendo sido atendidos em seu pleito, a despeito das manifestações pró e contra a posse por parte da sociedade civil, os militares imediatamente tomam a iniciativa a favor do veto expresso no *Manifesto à Nação* no qual procuram tornar público não apenas ao Legislativo, mas ao próprio povo a posição das Forças Armadas diante da crise:

> "Numa inequívoca demonstração de pleno acatamento dos poderes constitucionais, aguardaram elas, ante toda uma trama de acusações falsas e distorções propositadas, sempre em silêncio, o pronunciamento solicitado ao Congresso Nacional. Decorridos vários dias, e como sintam o desejo de maiores esclarecimentos por parte da opinião pública, a que inimigos do regime e da ordem buscam desorientar, vêem-se constrangidas agora, com a aquiescência do Sr. Presidente da República, a vir ressaltar, de público, algumas das muitas razões em que fundamentaram aquele juízo. [...] Arrostamos, pois, o vendaval, já esperado, das intrigas e das acusações mais despudoradas, para dizer a verdade tal como é, ao Congresso dos representantes do povo e, agora, ao próprio povo brasileiro" (Manifesto à Nação de 30 de agosto de 1961. Arquivos do CPDOC: A trajetória política de João Goulart).

Todavia, houve também resistência militar favorável à legalidade. A principal delas foi organizada no Rio Grande do Sul pelo então governador Brizola que contou com o apoio do general José Machado Lopes, comandante do III Exército. O movimento a favor da manutenção das regras do jogo foi denominado de "Cadeia da Legalidade" e tomou dimensão nacional. No entanto o general Lopes recebeu ordens do ministro da Guerra, transmitida pelo general Orlando Geisel para que, caso necessário, o Palácio do Piratini fosse bombardeado. Motivo: o governador tinha se colocado na ilegalidade. Eis a referência da mensagem:

> "O III Exército deve compelir imediatamente o senhor Leonel Brizola a pôr termo à ação subversiva que vem desenvolvendo e que se traduz pelo deslocamento e concentração de tropas e outras medidas que competem exclusivamente às Forças Armadas. O Governador colocou-se, assim, fora da legalidade. O Comandante do III Exército atue com a máxima energia e presteza [...] Faça convergir sobre Porto Alegre toda a tropa do Rio Grande do Sul que julgar conveniente, inclusive a 5ª. DI, se necessário. Empregue a Aeronáutica, realizando inclusive bombardeio, se necessário" (Arquivos do CPDOC: A trajetória política de João Goulart).

Lopes respondeu a Geisel que não cumpriria a ordem recebida por não encontrar fundamento legal para a mesma. Após isso ele vai ao Palácio e comunica ao Governador a decisão por ele tomada e solicita do mesmo moderação nas ações políticas, entre elas a devolução da Rádio Guaíba. Anos depois em entrevista Lopes afirmou que "Tomei a decisão [de apoiar a posse de João Goulart] para evitar um mal maior, porque se eu fosse contra a posse eu iria começar uma revolução no Rio Grande que se espalharia por todo o Brasil. João

Goulart já havia sido eleito duas vezes vice-presidente da República e nunca ninguém contestou"[84].

Na sociedade civil a "Cadeia da Legalidade" ganha impulso e o apoio de políticos, estudantes e intelectuais. No dia 2 de setembro a emenda que substituía o sistema presidencialista pelo sistema parlamentarista tem a sua aprovação pelo Congresso Nacional e Goulart é finalmente empossado como Presidente da República no dia 7 do mesmo mês. No entanto, a crise que começou em 1961 só terminaria em 31 de março de 1964 com o golpe civil-militar que derrubou definitivamente Goulart e que pôs fim à tradição política de Vargas no Brasil.

Em todos os episódios acima narrados é possível observar que o papel constitucional dos militares impôs a três dos quatro Presidentes eleitos pelo voto direto a necessidade de buscar nas Forças Armadas o apoio necessário para assumir, manter-se ou não ser deposto do poder. Este quadro mostra como as relações no Brasil da Quarta República se caracterizaram por serem de subordinação dos primeiros aos segundos. O papel de "poder moderador" dos militares está presente em todo o período em diversos eventos. A tutela dos militares sobre as autoridades civis eleitas pelo voto direto é visível naqueles eventos.

Esta tradição pretoriana da sociedade brasileira contribuiu para que os militares se colocassem como atores políticos relevantes. A sua participação nos eventos políticos no período republicano é perceptível. A ausência de controle civil é quase absoluta. Não foram as autoridades civis que conseguiram controlar as ações militares de intervenção na esfera política, mas foram as próprias autoridades militares que o fizeram. Foram os militares que consentiram a posse de Vargas, foi sob a liderança de Lott à frente do "golpe preventivo" que Kubitschek assumiu, assim como foi Lopes que se rebelando contra as ordens do ministro da Guerra iniciou a reação que permitiu que Goulart tomasse posse.

Portanto, em todos esses eventos é possível verificar que as relações entre autoridades civis e militares são de uma subordinação às avessas. Ao invés dos civis imporem o controle civil democrático sobre as Forças Armadas, são estas que subordinam as autoridades civis ao seu papel constitucional de garantes das mesmos. Ora, o controle civil sobre os militares é *condictio sine qua non* de qualquer regime democrático consolidado. No Brasil não raramente os políticos acham natural e outros até requerem a presença das Forças Armadas na arena política. De fato, aquelas instituições são, no âmbito das instituições laicas, as mais bem

[84] Entrevista concedida a Nara Azevedo de Brito, Marcos Luís Bretas e Plínio de Abreu Ramos18/6/1986 a 29/7/1986. Arquivos do CPDOC: A trajetória política de João Goulart.

avaliadas pela população no quesito credibilidade[85]. Ao contrário as instituições políticas, o parlamento em particular, são as de menor credibilidade. Isto, como já dito anteriormente, é traço peculiar de sociedades pretorianas.

Finalmente, pode-se afirmar que no período em questão as relações entre o Chefe do Executivo e as Forças Armadas não conduziram a um controle civil sobre os militares. A condição de comandante-em-chefe das Forças Armadas não foi exercida de direito e de fato pelo presidente da República. Ao contrário, todos os eleitos foram buscar na caserna o apoio necessário para cumprir os mandatos que os votos, aparentemente, já lhes tinham concedido. Sem esse apoio, provavelmente, a história da primeira experiência de democracia eleitoral no Brasil fosse contada de outra forma. Considera-se esta prerrogativa alta.

Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental. Uma quarta prerrogativa importante é a participação de militares da ativa no gabinete governamental. Isso porque nas democracias consolidadas os militares da ativa não participam e os da reserva raramente integram esses órgãos já que estes devem ser sempre ocupados por funcionários civis, mesmo naquelas áreas relacionadas às políticas de segurança nacional. Para isso há o Ministério da defesa que tem à frente uma autoridade civil que subordina os comandantes das três Forças. Diversamente, o Brasil tem uma tradição de ter oficiais da ativa ocupando ministérios militares e, por vezes, até mesmo civis. Faz parte da sua cultura política pretoriana. Assim, sempre houve pelo menos um Ministério da Guerra (posteriormente denominado Ministério do Exército), um Ministério da Marinha e um Ministério da Aeronáutica. Além destes ministérios os militares ainda assumiram ao logo da Nova República até o início do segundo governo de FHC o Gabinete Militar e o Estado-Maior das Forças Armadas bem como o Serviço Nacional de Informação até o governo Collor. Posteriormente permaneceram à frente dos órgãos congêneres que substituíram aqueles. Mas não foram apenas pastas de "cunho militar" que os oficiais das Forças Armadas ocuparam. Nos dois períodos, diversos governos contemplaram os militares com outras pastas cujas atividades eram de caráter estritamente civil.

Aqui serão citados apenas os militares que ocuparam, na condição de titulares, as diversas pastas dos diferentes gabinetes governamentais sem fazer referência aos seus interinos que, por vezes, contemplam longas listas durante os governos tratados na pesquisa. Porém, serão citados aqueles militares que assumiram interinamente pastas de outras áreas relacionadas às atividades eminentemente civis.

---

[85] Pesquisa *A imagem das instituições públicas brasileiras*, realizada através da AMB/Opinião Consultoria, Brasília, setembro de 2007.

O governo Dutra contemplou os militares com cinco pastas no seu gabinete. O general Pedro Aurélio de Góis Monteiro e o general Canrobert Pereira da Costa (ministério da Guerra), o almirante Jorge Dodsworth Martins (ministério da Marinha) e o tenente-brigadeiro Armando Figueira Trompowsky de Almeida (ministério da Aeronáutica). Além disso, nomeou para o Gabinete Militar em momentos distintos os generais Álcio Souto, João Valdetário de Amorim e Mello e Newton de Andrade Cavalcanti. Para o Estado-Geral Maior e para o Estado-Maior das Forças Armadas o general Salvador César Obino.

Igualmente, o governo Vargas contemplou as Forças Armadas com cinco pastas no seu gabinete. Os brigadeiros Nero Moura e Epaminondas Gomes dos Santos (Aeronáutica), os generais Newton Estillac Leal (ministério da Guerra), o vice-almirante Renato de Almeida Guilhobel (ministério da Marinha) e o coronel-aviador Nero Moura (ministério da Aeronáutica). Além deles nomeou os generais Ciro do Espírito Santo Cardoso e Aguinaldo Caiado de Castro para o Gabinete Militar e o general Pedro Aurélio de Góis Monteiro e o marechal João Batista Mascarenhas de Morais para o Estado-Maior das Forças Armadas.

Diferentemente, o governo Kubistchek foi além das cinco pastas e nomeou vários outros militares para ocupar duas outras pastas cujas atividades eram de cunhos civis. Assim, para o ministério da Guerra escolheu aquele que havia garantido a sua posse, o marechal Henrique Baptista Duffles Teixeira Lott. Para o ministério da Marinha o Almirante Antônio Alves Câmara Júnior. Para o ministério da Aeronáutica o Major-brigadeiro Vasco Alves Seco e o brigadeiro-do-Ar Henrique Fleiuss. Para o Gabinete Militar foram nomeados os generais Nélson de Mello, Benjamin Macedo Costa e Waldemar Pio dos Santos. Para o Estado-Maior das Forças Armadas nomeou os generais Anor Teixeira dos Santos, Octávio Saldanha Mazza, Edgar do Amaral, Arthur Hescket Hall e João Carlos Barreto. Além deles, o general-de-brigada Ernesto Dornelles ocupou como titular o ministério da Agricultura e como interino o do Trabalho, Indústria e Comércio. Por fim, o capitão-de-mar-e-guerra Lúcio Martins Meira e o Contra-almirante Ernani do Amaral Peixoto ocuparam como titulares os ministério da Viação e Obras Públicas.

O Governo Quadros contempla exclusivamente os assentos militares com pessoal militar. À frente do Ministério da Guerra se encontrava o marechal Odylio Denys. O vice-almirante Sylvio Heck estava no comando do Ministério da Marinha enquanto o brigadeiro-do-ar Gabriel Grün Moss era o Ministro da Aeronáutica. Para o Gabinete Militar nomeou o general Pedro Geraldo de Almeida e para o Estado-Maior das Forças Armadas os generais João Carlos Barreto e Oswaldo Cordeiro de Farias.

Diversamente dos demais governos da Quarta República, o período Goulart teve dois sistemas de governo. O primeiro, parlamentarista, contou com três gabinetes. O segundo, presidencialista, foi interrompido pelo movimento civil-militar de 1964.

No gabinete Tancredo Neves foram ministros de Goulart o general-de-brigada João de Segadas Vianna (Ministério da Guerra), o contra-almirante Ângelo Nolasco de Almeida (Ministério da Marinha), o major-brigadeiro Clóvis Monteiro Travassos (Ministério da Aeronáutica) e o coronel da reserva Vírgilio de Moraes Fernandes Távora (Ministério da Viação e Obras Públicas). Para o Gabinete Militar foram nomeados os generais Amaury Kruel e Aurélio de Lyra Tavares e para o Estado-Maior das Forças Armadas os generais Oswaldo Cordeiro de Farias e Oswaldo de Araújo Motta.

No gabinete Brochado da Rocha foram ministros o general-de-exército Nélson Mello (Guerra), o almirante-de-esquadra Pedro Paulo de Araújo Suzano (Marinha) e o major-brigadeiro Reynaldo Joaquim Ribeiro de Carvalho Filho (Aeronáutica). No Gabinete Militar e Estado-Maior das Forças Armadas permaneceram respectivamente os generais Amaury Kruel e Oswaldo de Araújo Motta.

No Gabinete Hermes Lima foram mantidos os ministros da Marinha, da Aeronáutica e do Estado-Maior das Forças Armadas. O Ministro da Guerra passou a ser o General-de-Divisão Amaury Kruel e para o Gabinete Militar foi nomeado o general Albino Silva

Finalmente, já sob o sistema presidencialista, além de Amaury Kruel foi também ministro da Guerra o general-de-exército Jair Dantas Ribeiro. Além de Pedro Paulo de Araújo Suzano foram também ministros da Marinha os almirantes-de-esquadra Silvio Borges de Souza Mota e Paulo Mário da Cunha Rodrigues. Foram ministros da Aeronáutica o major-brigadeiro Reynaldo Joaquim Ribeiro de Carvalho Filho e o major-brigadeiro Anysio Botelho. Para o Gabinete Militar foram nomeados os generais Albino Silva, Aurélio de Lyra Tavares e Argemiro de Assis Brasil, e para o Estado-Maior das Forças Armadas os generais Oswaldo de Araújo Motta e Pery Constant Beviláqua. Outros militares ocuparam ministérios civis, a exemplo do contra-almirante Ernani do Amaral Peixoto (Ministro de Estado Extraordinário da Reforma Administrativa) e interinamente o tenente-coronel Carlos Molinari Cairole (Ministro da Justiça e Negócios Interiores). A tabela 1 ilustra o número de pastas ocupadas por militares nos diversos governos da Quarta República.

Tabela 1

Governo	Militares no gabinete governamental		
	Pastas militares	Pastas civis	Total
Dutra	5		5
Vargas	5		5
Kubitschek	5	3	8
Quadros	5		5
Goular (gabinete Tancredo Neves)	5	1	6
Goular (gabinete Brochado da Rocha)	5		5
Goular (gabinete Hermes Lima)	5		5
Goular	5	2	7

Número de pastas ocupadas por militares nos gabinetes governamentais da Quarta República.

É possível observar na tabela acima que nos governos em questão o número de pastas militares não variou, mantendo-se em número de cinco. Não obstante, o número de militares ocupando pastas civis variou de um para outro. Observa-se ainda que os governos de Dutra, Vargas e Quadros, mantiveram apenas militares nos ministérios correlatos à área enquanto os governos de Kubitschek e Goulart além dos ministérios militares tiveram ministérios civis ocupados por oficiais da ativa. No governo Kubitschek dois deles foram ocupados por ministros titulares (Agricultura e Viação e Obras Públicas) e um por ministro interino (Trabalho, Indústria e Comércio). No governo Goulart (gabinete Tancredo Neves) além das cinco pastas militares, um oficial da reserva ocupou a pasta da Viação e Obras Públicas. Quando retornou à condição de presidente da República no sistema presidencialista, Goulart manteve sete ministros militares. Cinco ocupando as tradicionais pastas militares, dois ocupando como titular o ministério de Estado Extraordinário da Reforma Administrativa e um destes assumindo como interino o Ministério da Justiça e Negócios Interiores

A escolha de militares para ocupar ministérios coincide com a necessidade dos presidentes da República em manter o respaldo das Forças Armadas. Assim, Dutra, na qualidade de militar da reserva, não teve nenhuma dificuldade de obter o apoio dos seus antigos companheiros de caserna. Vargas também teve o seu governo inicialmente apoiado pelos militares, embora tenha posteriormente perdido este apoio. O curto período do governo Quadros não permitiu contemplar nenhum incidente com os militares que mereça registro.

Ao contrário, a posse de Kubitschek requereu muita articulação nos meios militares para que o mesmo pudesse assumir. Lott se encarregou desta articulação e pelo seu "golpe preventivo" impediu que parte da oficialidade contrária à eleição de Kubitschek e dos atores civis derrotados nas eleições tentassem impedir a posse do mesmo. Este foi o tamanho da

dívida do Presidente em relação às Forças Armadas e que pode, de certo modo, justificar tantos militares nos mais diversos ministérios.

O governo Goulart, por sua vez, teve que se submeter às negociações impostas pelos militares e civis de oposição, que mudaram o sistema de governo e o transformaram de chefe de Estado e chefe de Governo num sistema presidencialista, em mero chefe de Estado num sistema parlamentarista. Ainda assim, manteve no primeiro Gabinete do seu mandato parlamentarista três militares ocupando as pastas relativas às três Forças e um militar da reserva à frente de um ministério eminentemente civil. Nos dois outros gabinetes manteve apenas três ministros militares. Porém na fase presidencialista do seu mandato manteve dois militares, um titular e outro interino em ministérios igualmente civis. Após o retorno ao presidencialismo as crises entre o governo Goulart e os militares se agravaram e redundaram no golpe de 1964.

Portanto, a presença das Forças Armadas nos gabinetes governamentais deste primeiro período se apresenta de forma padronizada cabendo aos militares a participação nos ministérios do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, do Gabinete Militar e do Estado Maior das Forças Armadas. Nos gabinetes de Kubitschek e Goulart além destas pastas alguns militares assumiram outros ministérios civis. Por conseguinte, considera-se esta prerrogativa alta.

Papel dos militares no setor de defesa. Um dos setores mais problemáticos das relações civil-militares é exatamente o setor de defesa. Isto porque na América Latina há um desinteresse por parte dos políticos pelas questões relativas às políticas de defesa e terminam por conceder esta prerrogativa aos militares, o que dificulta a implementação do controle civil democrático sobre os mesmos (Pion-Berlin e Trinkunas 2007). Seguindo Bruneau e Tollefson (2006), compreende-se por política de defesa o desenvolvimento de planos e processos que provêem a organização, o treinamento, a preparação e o financiamento das Forças Armadas.

Os representantes do poder Legislativo eleitos democraticamente cumprem um importante papel no controle civil sobre os militares. Sua principal função neste sentido é elaborar a legislação de defesa do Estado, suas políticas de defesa, estabelecer o seu orçamento e fiscalizar esta atividade (Giraldo 2006). Esta participação dos legisladores nesta área propicia a transparência e a *accountability* do setor. É assim que ocorre nas democracias consolidadas e que passa a ser um desafio para as democracias em processo de consolidação.

Embora esta seja uma área estratégica para os militares, que dificilmente abrem mão para o comando de civis, nos Estados democráticos a coordenação do setor de defesa nacional é feita por um ministro nomeado pelo presidente da República que controla um quadro de

pessoal com extensiva participação de servidores civis. No entanto, no Brasil da Quarta República a inexistência de um Ministério da Defesa manteve esta tarefa nas mãos quase que exclusiva das Forças Armadas. Ora, um dos indicadores da qualidade das relações civil-militares é a existência de um Ministério da Defesa. Contemporaneamente, o Ministério da Defesa é um elemento central na boa qualidade das relações civil-militares e, por consequência, no controle civil (Bruneau e Goetze Jr. 2006).

No seu artigo 179 a Constituição de 1946 preceitua que "Os problemas relativos à defesa do País serão estudados pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais das forças armadas, incumbidos, de prepará-las para a mobilização e as operações militares"[86]. Tal Conselho era dirigido pelo Presidente da República, e dele participavam como membros efetivos, os ministros de Estado e os chefes de Estado-Maior. Como é possível observar, embora o Conselho de Segurança Nacional dirigido pelo Presidente da República e contasse com os ministérios civis, eram os órgãos especiais das Forças Armadas que de fato e de direito preparavam, mobilizavam e operavam as ações de segurança nacional. No Governo de Dutra, além do Gabinete Militar, havia o Estado-Maior Geral e o Estado-Maior das Forças Armadas. Nos governos Vargas, Kubitschek e Quadros/Goulart apenas o Gabinete Militar e o EMFA.

Em 1949 é criada a Escola Superior de Guerra e com ela surge a Doutrina de Segurança Nacional, uma nova maneira de os militares pensarem o Brasil. Para Cordeiro de Farias (*apud* Reznik, 2004) até 1939 se utilizava a expressão *defesa nacional*, porém após a Segunda Guerra a expressão *segurança nacional* transforma a ideia de defesa militar em segurança do país. O passo seguinte é a criação de uma lei de segurança do Estado.

Assim, a Lei de Segurança Nacional[87] que definirá os crimes contra o Estado e a ordem política e social foi promulgada em janeiro de 1953 e, portanto, sob a vigência da Constituição de 1946. No entanto, até o ano de 1956 permaneceu vigendo o Decreto-lei n°. 431 de maio de 1938 (portanto, um instituto legal do Estado Novo), que "define crimes contra personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social". Somente sob o governo de Vargas será revogada pela Lei n° 1.802 de janeiro de 1953.

[86] Constituição Federal de 1946.

[87] Leis e Decretos-lei sobre segurança nacional: a) A Lei nº 38, de 4 de abril de 1935, reforçada pela Lei nº 136 de 14 de dezembro do mesmo ano, pelo Decreto-lei nº 431, de 18 de maio de 1938 e pelo Decreto-lei nº 4.766 de 1 de outubro de 1942 que definia *crimes militares e contra a segurança do Estado*. b) A Lei 1.802 de 5 de janeiro de 1953. c) O Decreto-Lei 314 de 13 de março de 1967. Transformava em legislação a doutrina de Segurança Nacional, que era fundamento do Estado após o Golpe militar de 1964. d) O Decreto-Lei 898 de 29 de setembro de 1969. Essa Lei de Segurança foi a que vigorou por mais tempo durante a revolução de 1964. e) Lei 6.620 de 17 de dezembro de 1978. Lei mais branda que as anteriores. f) A atual Lei de Segurança é a de nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, promulgada durante o governo do presidente João Figueiredo.

No período do segundo pós-guerra tem início a guerra fria e com ela a defesa nacional passa pelo combate às atividades políticas contra o Estado advindas de dentro do próprio Estado. Assim, as principais atividades do aparelho coercitivo do Estado, entre elas as Forças Armadas, estão voltadas para as missões internas. Na verdade, em boa medida, isto já vinha ocorrendo no Brasil desde os anos 20 do século passado com as manifestações anarquistas e a criação do Partido Comunista do Brasil em 1922[88].

Embora o aparato da polícia política brasileiro tenha se organizado em torno de instituições político-civis são os militares que elaboram a sua doutrina, traçam as estratégias e, em última instância dirigem as suas ações. Eis as diversas instituições policiais responsáveis pela defesa do Estado: Corpo de Investigação de Segurança Pública da Polícia Civil (1907); Inspetoria de Investigação e Segurança Pública (criada em 1920 e extinta em 1922); IV Delegacia Especial com uma Seção de Ordem Política e Social (1922); Delegacia Especial de Segurança Política e Social, DESPS, (1933); Departamento Federal de Segurança Pública, DFSP, (1944); Divisão de Polícia Política e Social, DPS, subordinada ao DFSP (1944); Departamento de Ordem Política e Social, DOPS, (1962/1963). Somente em 1964 foi criada a Polícia Federal de Segurança, atual Departamento de Polícia Federal (Reznik, 2004).

Durante todo período da Quarta República uma dupla tensão acompanhou a adequação da polícia política brasileira aos novos tempos. A primeira diz respeito ao dilema de como estabelecer métodos de prevenção e repressão de crimes contra o Estado em um regime democrático. Como observar direitos civis com a necessidade de cercear as atividades de determinados grupos. A ambiguidade das ações deste período está fundada, por um lado, na Constituição de 1946 e, por outro lado, na Lei de Segurança Nacional de 1953. Para Reznik (2004:180) "A segunda tensão confrontava as perspectivas de federalização da Polícia Política, ampliando os poderes da DPS e do DFSP, ou mesmo criando novas agências, com a resistência das polícias estaduais, desejosas, no mais das vezes, de maior intercâmbio de informações, quiçá de orientação normativa". Considera-se esta prerrogativa alta.

Papel dos militares na inteligência. Uma das questões mais problemáticas na esfera do controle civil democrático sobre os militares em uma nova democracia concerne ao controle dos serviços de inteligência[89] pelas autoridades civis (Bruneau e Dombroski 2006).

[88] O Decreto-Lei n° 431, de 18 de maio de 1938 define os crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social, formaliza a defesa do Estado no sentido de combater, principalmente, os seus inimigos internos.

[89] A inteligência pode ser compreendida pelo menos de três modos segundo Lowenthal (2003). Primeiro, como processos através do quais os governos coletam, analisam e disseminam determinados tipos de informações e escolhem o modo pelos quais as operações secretas serão planejadas e executadas. Segundo, a inteligência pode

Isto porque a inteligência e o aparato de segurança constituem os instrumentos de controle de regimes não-democráticos nos quais são cometidas diversas violações de direitos humanos.

O legado autoritário que permanece, principalmente no seio das instituições coercitivas, no período de transição das novas democracias, passa a conflitar-se com as instituições políticas democráticas. Há uma tensão natural entre inteligência e democracia. A primeira requer segredo e discrição, a segunda requer *accountability* e transparência. O *modus operandi* da inteligência termina por violar algum grau de *accountability* e transparência tão necessárias à democracia. Assim, nas democracias ainda não consolidadas ocorrem dois tipos de problemas: o primeiro está relacionado com a permanência da inteligência sob o comando das autoridades militares; o segundo ocorre quando os militares criam a sua própria inteligência, mesmo quando já foram criadas agências de inteligência que estão subordinadas às autoridades civis.

A questão central colocada para a democracia frente aos serviços de inteligência é o tipo de estrutura que eles requerem para que possa ser controlados[90] pelas autoridades democraticamente eleitas. Ainda de acordo com Bruneau e Dombroski (2006), existem dois mecanismos de controle sobre a inteligência. O primeiro é a separação do serviço entre diversas agências, o que possibilitaria a quebra do monopólio do mesmo. O segundo mecanismo seria uma supervisão externa da inteligência. É preciso que o executivo e o legislativo tenham o controle das agências de inteligência.

Os serviços de inteligência são considerados áreas estratégicas pelos militares. No Brasil o primeiro serviço remonta ao governo de Washington Luís. Criado em 1927 era denominado Conselho de Defesa Nacional e tinha como missão "reunir informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativa à defesa da Pátria"[91]. Com a Revolução de 30 e a ascensão de Vargas ao poder o Conselho ganhou as chamadas Seções de Defesa Nacional que eram escritórios dentro dos ministérios civis (Figueiredo 2005). O Conselho até então atuava a partir de interesses escusos voltados para aqueles que o presidente considerasse seus inimigos pessoais ou da Pátria.

---

ser compreendida como produto desta coleta, análise e atividades secretas. Terceiro, como uma organização, ou seja, como agências que tratam destas atividades.

[90] "Cepik relaciona sete tipos de controle público sobre as atividades de inteligência e segurança, a saber: a) eleições; b) opinião pública informada pela mídia; c) mandatos legais delimitando as funções e missões das agências e áreas funcionais; d) procedimentos judiciais autorizando operações e resolução de disputas de interpretação sobre os mandatos legais; e) inspetorias e corregedorias nos órgãos de inteligência; f) outros mecanismos de coordenação e supervisão no Poder Executivo; e g) mecanismos de supervisão e prestação de contas no Poder Legislativo" (Numeriano 2007).

[91] Decreto no. 17.999, de 29 de novembro de 1927.

No entanto, foi em 1946 que Dutra criou o primeiro serviço secreto do País: o Serviço Federal de Informações e Contrainformação (SFICI)[92]. Se a ação do Conselho se dava de forma autoritária, o Serviço foi criado para ser subordinado a uma instituição de características militares: o Conselho de Segurança Nacional[93]. Sua tarefa principal era o levantamento e processamento de informações que serviriam de subsídios para o Presidente da República. Assim, o serviço de informações brasileiro nasceu sob a égide da militarização. É no próprio espaço físico do Conselho Nacional de Segurança que se encontrava alojado o SCIFI.

Suas duas principais missões são o levantamento e processamento de informações e a preparação do País para a guerra. No mundo tem início a guerra fria entre USA e URSS. Na ausência de inimigos externos e fora da corrida armamentista o SFICI volta os seus holofotes para o que passa a considerar os inimigos internos. Desta forma, a guerra passa a ser interna.

Como já dito anteriormente, em 1949 é criada a Escola Superior de Guerra sob a supervisão dos militares norte-americanos. Dela nasce a Doutrina de Segurança Nacional que tinha exatamente por objetivo proteger a Pátria de seus inimigos internos. A ideia central era a de que a guerra ideológica entre capitalismo e comunismo não estava sendo travada abertamente entre as superpotências que as representavam, mas, ao contrário, a guerra estava se dando a partir dos países satélites. Portanto, era preciso combater e destruir o inimigo interno.

Dois trabalhos importantes foram escritos nos primeiros anos de criação da ESG. O primeiro foi o manual intitulado "A informação estratégica" escrito em 1950 pelo brigadeiro-do-ar Ismar Pfaltzgraff Brasil. O segundo foi escrito em 1953 e teve a autoria do tenente-coronel Heitor de Almeida Herrera e se intitulava "A conjuntura nacional: fatores militares, informações e contra-informações"[94]. Neste trabalho o autor pede a implementação do SFICI para curiosamente ser substituído por um novo serviço que seria denominado de "Serviço Nacional de Informações". Nele ainda seria revelado o desejo dos militares em aplicar a Doutrina de Segurança Nacional, principalmente, através do serviço secreto (Figueiredo 2005).

[92] O SFICI foi criado pelo Decreto-Lei No. 9.775, de 6 de setembro de 1946.
[93] O Conselho de Segurança Nacional passou a ser a nova denominação do Conselho de Defesa Nacional.
[94] Este trabalho tem data de publicação de 1955.

Mas coube a Kubitschek a tarefa de instalar em 1956 o SFICI[95]. Incumbiu para tal tarefa o coronel Humberto de Souza Mello, o então capitão Rubens Bayma Denys, o major Geraldo Knack e o delegado de polícia José Henrique Soares. Em 1958 a ESG promove o primeiro curso de informação que é realizado nas instalações do SFICI. A partir de 1959, com o advento da revolução cubana, o SFICI inicia as suas atividades com maior intensidade. Sua primeira tarefa foi identificar e neutralizar os simpatizantes daquela revolução em território nacional. Daí em diante, num ritmo cada vez mais frenético, o comunismo passa a ser o principal alvo do SFICI.

No governo Quadros, o coronel Golbery do Couto e Silva assume a chefia de gabinete da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. Uma de suas atribuições é coordenar o SFICI. Ao seu lado se encontravam o coronel Ednardo D'Avilla Mello e os tenentes-coronéis João Batista Figueiredo, Walter Pires e Mario Andreazza. Todos após 1964 exerceriam funções proeminentes da República.

Sob a coordenação de Golbery o SFICI cresceu tanto do ponto de vista dos seus recursos materiais quanto da capacitação do quadro de pessoal. Com cursos que ensinavam técnicas, em larga medida, ilegais[96], o SFICI foi gradativamente saindo da esfera da legalidade para conviver em uma esfera onde a transparência das suas ações passa a ser quase nula e a fiscalização da mesma impraticável. Desta forma, o serviço de informação no Brasil, além de militarizado passa ao largo de qualquer controle das autoridades civis.

Quando da renúncia de Quadros e do retorno de Goulart ao Brasil, setores das Forças Armadas não estavam dispostos a permitir que o vice tomasse posse. Golbery se encontrava ao lado deles e logo colocou o SFICI para trabalhar nesta direção. A participação de Golbery neste evento foi importante. Primeiro montou uma rede de escuta telefônica que se encarregou de ouvir as ligações de Goulart, principalmente, as suas conversas com Kubitschek que articulavam a sua volta e consequente posse. Segundo, passou a filtrar as informações divulgadas na mídia. Terceiro, como afirma Figueiredo (2005:103) "Ele foi o *ghost writer* do manifesto assinado pelos três ministros militares [...]" que, em resumo, queria impedir a posse de Goulart Assim, mais uma vez o serviço secreto atenta contra a legalidade. Age com absoluta independência e total ausência de controle das autoridades civis. Mais que isto,

[95] Com o desenrolar da Guerra Fria o Governo dos EUA começou a pressionar os países latino-americanos para iniciar o combate à ameaça comunista. O Secretário de Estado americano John Foster Dulles passa a cobrar de Kubitschek a implantação do serviço secreto brasileiro.

[96] Tais técnicas contemplavam arrombar portas, seguir alvos, escutas telefônicas sem autorização judicial, instalação de microfones ocultos, usar disfarces, recrutar informantes, violar correspondências, mentir, etc.

procura dar as cartas do jogo. Mesmo derrotados, os inimigos de Goulart viram o Presidente fazer concessões para poder assumir o seu cargo.

Com Goulart no poder, principalmente, depois da sua vitória no plebiscito, que lhe restituiu o cargo de Presidente em um sistema presidencialista, o SFICI passou trabalhar em prol do seu governo. Com a saída de Golbery o serviço passou a ser ocupado por militares leais a Goulart Embora o SFICI tenha dado uma boa contribuição ao governo, as suas deficiências[97] eram expostas pelos seus próprios membros àqueles que combatiam Goulart Além disso, parte das informações produzidas não chegava ao Presidente, pois hierarquicamente ela passava antes pela Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, posteriormente pelo Gabinete Militar da Presidência da República, para só então serem selecionadas e encaminhadas ao Presidente.

Além das deficiências do SFICI Goulart ainda contava com um chefe do Gabinete Militar, o General Assis Brasil, que com os seus descuidos e até mesmo fanfarronices não percebeu a eminência de um golpe militar. Em março de 64 o golpe põe fim ao curto período de democracia eleitoral e à Quarta República. Considera-se esta prerrogativa alta.

Papel dos militares na segurança pública. Em uma sociedade democrática as competências institucionais da polícia e das Forças Armadas são nitidamente diferenciadas (Zaverucha 2008). A primeira deve cuidar da segurança interna do Estado tentando resolver conflitos de natureza social. Ao contrário, as Forças Armadas lidam com a defesa da soberania do Estado enfrentando um inimigo externo que deve ser destruído (Zaverucha 2008).

Neste sentido, um elemento importante para o controle civil concerne ao papel constitucional das Forças Armadas, que estabelece de maneira peremptória a sua missão. Constituições democráticas atribuem aos militares a defesa externa como missão precípua, o que concorre para a definição de um ambiente de ameaça externa. Defender o Estado dos seus eventuais inimigos externos é a principal prerrogativa das Forças Armadas em uma democracia.

No Brasil, ao contrário, a Constituição de 1946 atribui como missão precípua das Forças Armadas, a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Desde logo, é possível perceber que a missão dos militares brasileiros é interna. Das suas

[97] Em conferência na ESG, um dos principais redutos de contestadores de Goulart, o chefe do SFICI, o tenente-coronel Carlos Ramos de Alencar, expôs as principais deficiências do serviço de inteligência. Entre elas a falta de autonomia financeira, o acesso direto ao Presidente da República, pois o SFICI estava subordinado ao Conselho de Segurança Nacional, a inexistência de uma agência regional em Brasília e, principalmente, a impossibilidade de cumprir a sua missão precípua de defender o Estado, por falta de pessoal. Em março de 1964 havia dois militares golpistas atuando no SFICI: os tenentes-coronéis Newton Cruz e Octávio Medeiros.

prerrogativas constitucionais apenas uma está voltada para a defesa externa: a defesa da Pátria. Mas como afirma Desh (1996), o melhor modo de verificar qual é a efetiva missão dos militares é examinar a sua doutrina de segurança. Portanto, basta que se verifique a doutrina de segurança, formalizada através das diversas leis e decretos-lei sobre a segurança nacional, para não restar dúvidas que o ambiente de ameaça e a missão dos militares brasileiros são prioritariamente internos. Mais que isso, pode-se afirmar que a sua principal missão no período em questão foi de direito e de fato exclusivamente interna.

Assim, a lei de defesa do Estado de 1953 não traz uma única menção às ameaças de ordem externa, exceto quando agentes nacionais em conluio com nações ou agentes estrangeiros ameaçarem a soberania, a integridade do território e/ou a ordem política ou social estabelecida constitucionalmente (Artigo 2°, I, II e III). Diferentemente, volta toda a sua atenção para as ameaças internas, em especial, para a ameaça comunista, é o que nos mostra o seu Art 2°, IV: "Subverter, por meios violentos, a ordem política e social, com o fim de estabelecer ditadura de classe social, de grupo ou de indivíduo"[98]. É possível verificar que até mesmo a Lei de Segurança Nacional de 1967 fazia referência às ameaças internas e externas. Também no seu segundo artigo ela afirma: "A segurança nacional é a garantia à consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos."[99]

Percebe-se, ainda, que a Lei de Segurança de 1953 no seu artigo 2°, IV, possui uma das maiores penalidades: reclusão de 5 a 12 anos aos cabeças, e de 3 a 5 anos aos demais agentes. Estas penas só são menores do que aquelas que se referem aos indivíduos que atentarem contra a soberania nacional[100] ou contra a vida, a incolumidade e a liberdade das diversas autoridades políticas (Artigo 6°).[101]

---

[98] Lei 1.802 de 5 de janeiro de 1953, Artigo 2°, IV.

[99] Decreto-Lei 314 de 13 de março de 1967, Art 2°.

[100] Lei 1.802 de 5 de janeiro de 1953: "submeter o território da Nação, ou parte dele, à soberania de Estado estrangeiro" (Artigo 2°, I), ou tentarem "desmembrar, por meio de movimento armado ou tumultos planejados, o território nacional desde que para impedi-lo seja necessário proceder a operações de guerra" (Artigo 2°, II), ou, ainda, tentarem "mudar a ordem política ou social estabelecida na Constituição, mediante ajuda ou subsídio de Estado estrangeiro ou de organização estrangeira ou de caráter internacional" (Artigo 2°, III), cujas penas são de reclusão de 15 a 30 anos aos cabeças, e de 10 a 20 anos ao demais agentes.

[101] Lei 1.802 de 5 de janeiro de 1953 "Artigo 6° Atentar contra a vida, a incolumidade e a liberdade: a) do Presidente da República, de quem eventualmente o substituir ou no território nacional, de Chefe de Estado estrangeiro. Pena: - reclusão de 10 a 20 anos aos cabeças e de 6 a 15 anos aos demais agentes. b) do Vice-Presidente da República, Ministros de Estados, Chefes do Estado Maior Geral, Chefes do Estado Maior do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, Presidente do Supremo Tribunal Federal e da Câmara dos Deputados, Chefe do Departamento Federal de Segurança Pública, Governadores de Estados ou de Territórios, comandantes de unidades militares, federais ou estaduais, ou da Polícia Militar do Distrito Federal, bem como, no território nacional, de representante diplomático, ou especial, de Estado estrangeiro com o fim de facilitar insurreição armada. Pena: - reclusão de 8 a 15 anos aos cabeças, e de 6 a 10 anos aos demais agentes, se o fato não constituir crime mais grave; reclusão de 12 a 30 anos aos cabeças, e de 8 a 15 anos aos demais agentes, se o atentado resultar a morte. c) de magistrado, senador ou deputado, para impedir ato de ofício ou função ou em represália do que houver praticado. Pena: - reclusão de 6 a 12 anos aos cabeças e de 3 a 8 anos aos demais agentes, se o

Assim, definida a missão constitucional das Forças Armadas, escolhido o seu ambiente de ameaça prioritário e estabelecidas a doutrina e a lei de segurança do Estado, fica claro o papel cumprido pelos militares no âmbito da segurança pública. O problema aqui envolve duas questões relevantes: a primeira diz respeito à própria missão constitucional das Forças Armadas; a segunda concerne à militarização da segurança pública e a consequente violação de direitos humanos e do Estado de direito.

A Constituição de 1946 no seu artigo 179 afirma que cabe ao Conselho de Segurança Nacional tratar dos problemas concernentes à defesa do País, não dispondo claramente, como faz a Constituição de 1988, quais as instituições policiais responsáveis pela segurança pública. No entanto, as principais instituições[102] responsáveis pela segurança pública, além das polícias políticas (Departamento Federal de Segurança Pública e Divisão de Polícia Política e Social) são a Polícia Militar[103] e a polícia civil. Assim, a exceção da polícia civil tem-se uma instituição militar e duas outras alicerçadas na Doutrina de Segurança Nacional, cujo viés é também militar.

Ora, já foi dito que no mundo democrático as prerrogativas das Forças Armadas e da polícia são por demais diversas. A primeira trata da defesa da soberania do Estado contra inimigos externos. A segunda procura manter a lei e a ordem internamente. Assim, se o aparato policial, a sua formação e o seu treinamento são integralmente de caráter civil controlado e comandado por autoridades civis, pode-se observar uma baixa prerrogativa militar no âmbito da segurança pública e uma boa qualidade da democracia sob este aspecto. Se ao contrário, parte do aparato policial tem caráter militar, a sua formação e o seu treinamento são militares, controlado e comandado por militares, pode verificar-se uma alta prerrogativa militar na esfera da segurança pública e, por seu turno, uma baixa qualidade na democracia. Considera-se esta prerrogativa alta.

Papel dos militares no sistema legal. O papel que os militares ocupam em um sistema legal é de suma importância para a questão da consolidação de um regime democrático. Nas democracias consolidadas, o papel que os militares possuem no sistema legal deve se restringir à punição dos delitos cometidos por militares contra a respectiva legislação. Nas demais esferas do sistema legal militares e civis devem se submeter à justiça comum (Stepan

---

fato não constituir crime mais grave. Parágrafo único. Quando se tratar de atentados, contra a incolumidade ou a liberdade, a pena, em qualquer dos casos, será reduzida de um terço".

[102] Este período também contempla as polícias Rodoviária e Ferroviária Federais.

[103] Embora a expressão Polícia Militar já fosse usada de forma oficiosa desde o início da República, foi a CF de 1946, no seu Artigo 183 que instaurou formalmente as PMs. "As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército".

1988). Assim, a existência de uma legislação militar, de uma justiça militar e de tribunais militares de larga abrangência sobre a sociedade civil e política são legados autoritários que dificultam a consolidação de um regime democrático.

No primeiro período desta investigação é possível observar que tanto a legislação quanto a estrutura da Justiça Militar atribuem às Forças Armadas uma grande reserva de domínio no sistema legal. A Constituição de 1946 estabelece "Juízes e Tribunais militares" (Artigo 94, III), como parte constitutiva do Poder Judiciário. No seu artigo 106 estabelece que "São órgãos da Justiça Militar o Superior Tribunal Militar e os Tribunais e Juízes inferiores que a lei instituir". O seu parágrafo único estabelece que "A lei disporá sobre o número e a forma de escolha dos Juízes militares e togados do Superior Tribunal Militar, os quais terão vencimentos iguais aos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos, e estabelecerá as condições de acesso dos Auditores". O Decreto nº 4.235, de 6 de abril de 1941 estabeleceu a composição do Supremo Tribunal Militar passando a incluir membros da Aeronáutica (cujo Ministério foi criado neste mesmo ano). Assim, o STM manteve 11 membros, sendo três do Exército, dois da Armada, dois da Aeronáutica e quatro civis (Zaverucha, 2004). O artigo 108 dispõe que compete à Justiça Militar "processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas". E no § 1º deste mesmo artigo dispõe que "Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos, expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do País ou as instituições militares". Fica, portanto, evidente a abrangência da jurisdição Militar no que se refere aos civis.

Além desta abrangência, é preciso observar que a legislação que fundamenta a Justiça Militar tem como escopo a proteção do Estado e dos valores centrais da caserna: a hierarquia e a disciplina. Assim, a Lei de Defesa do Estado de 1953 e o Código Penal Militar de 1944 foram fontes para que o sistema de justiça militar tivesse ampla abrangência sobre as esferas da sociedade civil e política. Como visto na prerrogativa anterior, a Lei de 1953 é profundamente voltada para a defesa interna, o que leva as Forças Armadas, também responsáveis pela manutenção da lei e da ordem, a terem uma larga abrangência no sistema legal. Passa-se, assim, ao Código Penal Militar.

O CPM de 1944 também tem larga abrangência no sistema legal, pois na sua definição de crimes militares estão ali inseridos atos cometidos por agentes civis contra a legislação militar. No seu Título I, artigo 6, I, o CPM define os crimes militares em tempo de paz como sendo "os crimes de que trata este código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial". Desta forma já se percebe um equívoco na concepção de crimes militares. Estes são, por definição,

crimes cometidos por agentes militares e não por qualquer agente. Em democracias consolidadas em tempos de paz civis não são julgados por crimes militares nem tampouco em cortes militares.

No seu artigo 6, III, o CPM dispõe que "os crimes praticados por militar da reserva ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais, não só os compreendidos na alínea I, como também os da alínea II [...]". Ora, se os crimes militares devem ater-se àqueles delitos cometidos por militares contra a legislação militar, como é possível aí estarem incluídos delitos cometidos por agentes civis? Esta extensão da Justiça Militar à sociedade civil e política se configura como uma prerrogativa e reserva de domínio dos militares. Tanto uma quanto a outra se constituem num legado autoritário que dificulta a consolidação da democracia liberal.

Para ilustrar esta abrangência da Justiça Militar, no processo de anistia (tema a ser tratado na próxima prerrogativa) ocorrido em 1945 no governo Vargas, somente foram beneficiados por ela aqueles, que a exemplo de Prestes, haviam sido julgados pelo Tribunal de Segurança Nacional, instituição criada em 1936, subordinada à Justiça Militar, cuja função era processar e julgar, em primeira instância, pessoas acusadas de promover atividades contra a segurança externa do país e contra as instituições militares, políticas e sociais. Aqui se observa que uma instituição militar, o TSN, subordinado à Justiça Militar, julga crimes não só cometidos contra instituições militares, mas também contra as instituições políticas e sociais. Estes julgamentos foram feitos em 1936, mas teve repercussões no ano em que Vargas é deposto e tem início uma democracia eleitoral.

Deste largo alcance da legislação militar é possível verificar duas consequências. A primeira é que a propensão de um civil ser julgado em cortes militares é muito grande, já que a lei de defesa do Estado de 1953 inclui nos crimes militares atividades que atentem contra instituições militares, políticas e sociais. Desta forma pouco ou quase nada lhes escapa quando o delito está relacionado à segurança do Estado. A segunda é que é muito remota a possibilidade de militares serem julgados em tribunais civis, já que o Código Penal Militar contempla a grande maioria dos delitos presentes no Código Penal de 1942. Para ilustrar parte das disposições nele contidas, no seu Título IV, onde estão contemplados os crimes contra a pessoa, se encontra no Capítulo I, Dos crimes contra a vida; Capítulo II, Das lesões corporais; Capítulo III, Dos crimes contra a liberdade individual; Capítulo IV, Dos crimes contra a honra. Em seu Título V trata Dos crimes sexuais; Em seu Título VI, intitulado Dos crimes contra o patrimônio, tem no seu Capítulo I, Do furto; Capítulo II, Do roubo e da extorsão; Capítulo III Da apropriação indébita e do estelionato. Em seu Título VII, Dos crimes de

perigo comum, o artigo 216 dispõe o seguinte: "Causar incêndio em lugar sujeito à administração militar, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem: Pena: reclusão, de quatro a oito anos". Assim, qualquer indivíduo que cause tal incêndio estará cometendo crime militar e será julgado em corte militar. Considera-se esta prerrogativa alta.

Papel dos militares no processo de anistia. Para Huntington (1991), uma das questões cruciais das novas democracias é decidir como serão tratados os símbolos, as doutrinas, as organizações, as leis os servidores civis e os líderes do antigo regime autoritário. Entre estas questões uma é por demais importante: como tratar as diversas violações dos direitos humanos (execuções, sequestros, torturas, estupros, prisões sem julgamentos, etc) cometidas por agentes do regime autoritário. O dilema por ele colocado é o seguinte: Deve o novo governo processar e punir ou perdoar e esquecer tais violações? Para cada uma destas alternativas existem fortes argumentos favoráveis e contra, e as respectivas consequências inerentes a elas. Ao final, Huntington apresenta quatro diretrizes para o novo regime democrático: a) pode não ocorrer o processo e a punição, e os ganhos políticos superarem os ganhos morais; b) pode ocorrer o processo e a punição dos líderes autoritários como algo desejável moral e politicamente, no entanto, os oficiais dos escalões médio e baixo não devem ser processados; c) pode ainda o novo regime encontrar um meio de investigar como e por que os crimes foram cometidos, sem processos ou punições; d) por fim, como todas as diretrizes apresentam problemas, um caminho possível, ainda que insatisfatório, seria não processar, não punir, não perdoar e, sobretudo, não esquecer.

O Decreto-Lei n° 7474, de 18 de abril de 1945, que concedeu anistia, assinado por Vargas e o seu ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, precede cronologicamente a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e, consequentemente, a grande maioria dos tratados internacionais[104] que posteriormente criaram os instrumentos de garantias dos direitos humanos. Embora tenham existido precedentes de instrumentos da internacionalização dos direitos humanos dos quais inclusive o Brasil é signatário, do ponto

[104] Pode-se considerar como primeiros precedentes do processo de internacionalização dos direitos humanos, o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho. Precedem ainda a Declaração de 1948, a Convenção de Haia sobre a Guerra Terrestre de 1914, a Carta das Nações Unidas de 1945, o Estatuto do Tribunal de Nuremberg 1945, que traz a definição de "crimes contra a humanidade". Após a Declaração de 1948 seguem diversos tratados internacionais tais como a Convenção sobre a Prevenção e a Repressão do Genocídio de 1948, a Convenção de Genebra de 1949, que versa sobre o "direito humanitário internacional", a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989), a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989), o Estatuto de Roma 1998, entre outros (Piovesan, 2000).

de vista comportamental e cultural há uma grande distância entre a compreensão de tais direitos e das suas violações se comparada aos dias atuais.

A participação do Brasil na campanha e vitória dos Aliados sobre o nazi-fascismo na Segunda Grande Guerra[105] conduz o país naturalmente para um caminho de liberalização e transição do Estado Novo para uma democracia eleitoral. A redemocratização posterior à deposição de Vargas advém dos novos ventos que impulsionam a "segunda onda" de democratização mundial. Mas antes mesmo de ser deposto Vargas concede a anistia. No entanto, mesmo se declarando favorável a tal instituto político, este deveria ser definido pelo parlamento eleito no próximo pleito e com os militares sendo ouvidos acerca do mesmo. Havia, portanto, em Vargas, uma preocupação das repercussões da anistia tanto no que dizia respeito à ordem social quanto no que se referia às Forças Armadas. Assim, para o Presidente o processo de anistia deveria passar pelo crivo dos militares (Jornal do Brasil, 18.04.1945).

Apesar de Vargas pretender transferir para outros segmentos da sociedade a responsabilidade do processo de anistia, a reação a esta sua posição foi instantânea. A União Nacional dos Estudantes lançou imediatamente uma semana pró-anistia. O Supremo Tribunal Federal assegurou no dia 11 de abril aos exilados políticos o direito de retornar ao país, o que abriu o caminho para aqueles que se encontravam nos cárceres por motivações políticas que pudessem também reivindicar as suas liberdades. É importante observar que a ideia de anistia e com ela a de liberalização do regime têm início mesmo antes do término da Segunda Guerra. Sem alternativa, Vargas promulga o Decerto-Lei 7474/45.

O processo de anistia foi duramente criticado tendo em vista as restrições do seu instituto legal. Embora o seu artigo 1˚ estabeleça que "É concedida anistia a todos quantos tenham cometido crimes políticos desde 16 de julho de 1934", logo em seguida, os seus parágrafos 1˚ e 2˚, e os artigos seguintes 2˚, 3˚ e 4˚ fazem restrições àqueles contemplados pelo decreto-lei[106]. Assim, foram postos em liberdade 565 presos políticos, entre eles, Luís

[105] Havia uma flagrante contradição entre o Brasil mandar pracinhas da FEB para combater o regime fascista em solo italiano e concomitantemente abrigar em seu próprio solo um regime claramente de semelhante matiz ideológica, o Estado Novo. Era natural que a sociedade civil se mobilizasse em favor de um novo regime político.

[106] "Artigo 1˚, § 1˚Não compreendem nesta anistia os crimes comuns não conexos com os políticos, praticados, em tempo de guerra, contra a segurança do Estão e definidos no decreto n˚ 4.766 de 1 de outubro de 1942. Art 1˚, § 2˚ Consideram-se conexos para efeitos deste artigo os crimes comuns praticados com fins políticos e que tinham sido julgados, pelo Tribunal de Segurança Nacional. Artigo 2˚ A reversão dos militares, beneficiados por esta lei, aos seus postos, ficará dependente de parecer de uma ou mais comissões militares, de nomeação do Presidente da República. Art. 3˚ Os funcionários civis poderão ser aproveitados nos mesmos cargos semelhantes, à que ocorrerem vagas e mediante revisão oportuna de cada caso, procedida por uma ou mais comissões especiais de nomeação do Presidente da República. Artigo 4˚ Em nenhuma hipótese, terão os beneficiados por este decreto-lei direito aos vencimentos atrasados ou suas diferenças, e bem assim a qualquer indenização" (Decreto-Lei n˚ 7474, de 18 de abril de 1945).

Carlos Prestes, líder da Intentona Comunista de 1935, que se encontrava preso havia nove anos. Porém, a anistia foi parcial e somente beneficiou aqueles que cometeram crimes políticos julgados pelo Tribunal de Segurança Nacional[107]. Ainda assim, os militares que participaram da Intentona e foram julgados e absolvidos pelo TSN, não foram reintegrados às Forças Armadas. O que se observa, portanto, é que os militares têm um papel preponderante no ato da anistia. Vargas procura manter aqueles que com ele preservaram a lei e a ordem interna durante o Estado Novo. Considera-se esta prerrogativa alta.

Assim, para o primeiro período temos altas prerrogativas que podem ser sumariadas na tabela 2:

Tabela 2

Prerrogativas	Baixa	Alta
P1 - Papel dos militares na transição política		X
P2 - Papel constitucional das Forças Armadas		X
P3 - Relação dos militares com o Chefe do Executivo		X
P4 - Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental		X
P5 - Participação de militares no setor de defesa		X
P6 - Papel dos militares na inteligência		X
P7 - Papel dos militares na segurança pública		X
P8 - Papel dos militares no sistema legal		X
P9 - Papel dos militares no processo de anistia		X

Prerrogativas militares na Quarta República.

Temos também altas contestações representadas pelas diversas insubordinações dos militares às autoridades civis que resultaram, como já visto, em manifestos políticos subscritos por militares à nação, sublevações, insurreições, tentativas de golpes, "golpe preventivo" e, finalmente, o golpe de 1964.

Ao finalizar este capítulo é possível asseverar que as evidências empíricas e as análises realizadas corroboram o seu argumento e, evidentemente, as suas premissas. Ao

[107] "Tribunal de exceção instituído em setembro de 1936, subordinado à Justiça Militar. Era composto por juízes civis e militares escolhidos diretamente pelo presidente da República e deveria ser ativado sempre que o país estivesse sob o estado de guerra. A criação do TSN está ligada à repressão aos envolvidos no fracassado levante comunista de novembro de 1935, quando militantes da Aliança Nacional Libertadora se insurgiram contra o governo de Getúlio Vargas nas cidades de Natal, Recife e Rio de Janeiro. A função do tribunal era processar e julgar, em primeira instância, as pessoas acusadas de promover atividades contra a segurança externa do país e contra as instituições militares, políticas e sociais. Entre setembro de 1936 e dezembro de 1937, 1.420 pessoas foram por ele sentenciadas. Com a implantação da ditadura do Estado Novo, em novembro de 1937, o TSN deixou de se subordinar ao Superior Tribunal Militar e passou a desfrutar de uma jurisdição especial autônoma. Ao mesmo tempo, tornou-se um órgão permanente. Nesse período passou a julgar não só comunistas e militantes de esquerda, mas também integralistas e políticos liberais que se opunham ao governo. O TSN foi extinto após a queda do Estado Novo, em outubro de 1945" (CPDOC/FGV, A era Vargas).

corroborá-las, conclui-se que: em primeiro lugar, inexiste controle civil democrático sobre os militares na Quarta República; e, em segundo lugar, a ausência de controle civil contribuiu fortemente para o fim da democracia eleitoral da Quarta República e a instauração de um longo período de regime militar.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DO CONTROLE CIVIL NO BRASIL DA NOVA REPÚBLICA

A exceção do período histórico e a seleção das contestações, este capítulo segue *servatis servandis* o capítulo anterior. Cabe aqui destacar que a problemática do controle civil no Brasil neste período tem sido investigada exaustivamente por Zaverucha (1994; 2000[108]; 2005), Stepan (1971; 1988), Santos (1988), Hunter (1988; 2001), Winand e Saint-Pierre (2007) entre outros. Contudo, convém relembrar que esta pesquisa consiste num trabalho de análise comparativa do controle civil nos dois períodos em questão.

A premissa central deste capítulo é que durante o período analisado não houve controle civil democrático sobre os militares. A sua segunda premissa é que a ausência desse controle civil gerou instabilidade política e a não consolidação da democracia brasileira. Como argumento de tais premissas afirma-se que da combinação de um alto grau de prerrogativas militares e um baixo grau de contestação dos mesmos às autoridades civis resulta um padrão de relações civil-militares de *acomodação civil desigual*. Diversamente do período anterior as contestações das quais redundaram crises militares não repercutiram tão vigorosamente nas instituições a ponto de lhes provocar mudanças relevantes. Analogamente ao capítulo 3, antes de passar a análise das prerrogativas e das contestações militares, assinalar-se-á, sumariamente, o modelo das relações civil-militares na Nova República.

4.1 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES NA NOVA REPÚBLICA: A VOLTA DO PODER MODERADOR?

A assunção dos militares ao poder em 1964 rompe com o *padrão moderador* de relações civil-militares e propicia aos mesmos um novo papel político na sociedade, o de governantes (Stepan 1971). Com o fim do regime militar em 1985 e com o início da Nova República, assume um novo governo civil e os militares se retiram do governo. No entanto, antes de saírem trataram de assegurar para si prerrogativas que mantiveram boa parte do poder e da reserva de domínio em áreas militares, que deveriam estar sob controle civil, e até mesmo em áreas não-militares.

Não se adequando a tipologia de relações civil-militares já mencionada no capítulo 3 e havendo quebrado o *padrão moderador* que caracterizou aquelas relações na Quarta

[108] Na obra o autor trabalha as relações entre civis e militares e o controle civil nos governos Collor, Itamar, FHC no período de 1990 a 1998.

República, como poderiam ser definidas as relações civil-militares do segundo período? Esta é uma questão que está em aberto e que poderá ser ou não respondida adequadamente no decorrer desta investigação.

Para a análise do controle civil deste período foram escolhidos quatro governos: Sarney, Collor/Itamar[109], FHC e Lula[110]. No entanto, em relação aos eventos, o modo de selecioná-los tinha que ser diverso, pois se no primeiro período eles foram oriundos de altas contestações militares que geraram crises e estas, por sua vez, contribuíram para as mudanças institucionais mais relevantes, no segundo período estes eventos foram oriundos de baixas contestações que apesar de gerarem crises não denotaram mudanças institucionais mais relevantes. Assim, a escolha recaiu num número maior de eventos nos diversos governos. Porém, se por um lado as contestações deste período não geraram crises e com elas mudanças institucionais tão relevantes quanto no primeiro período, por outro lado, é possível verificar, a partir de algumas das principais contestações, a manutenção da inexistência de controle civil. Os eventos entre outros são seguintes: o controle exercido pelos militares no processo de transição política para a democracia; a questionável posse de Sarney na presidência da República; a influência dos militares na Constituição de 1988; as diversas crises militares no governo Collor; as crises dos controladores de voos, da demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, da abertura dos arquivos da ditadura, da proposição de punição dos que cometeram crimes de Lesahumanidade durante o regime militar; e, finalmente, a discussão acerca da revisão da Lei de Anistia e da criação da Comissão Nacional da Verdade. Eles evidenciam um baixo grau de contestação organizada dos militares às autoridades civis e, consequentemente, um baixo nível de crise institucional. Passa-se de imediato a análise das prerrogativas.

4.2 ANÁLISE DAS PRERROGATIVAS E DAS CONTESTAÇÕES MILITARES NA NOVA REPÚBLICA

Papel dos militares na transição política. O processo de liberação do regime militar teve início em 1974 com a eleição de Geisel. Nos seis primeiros meses de seu governo Geisel sentiu da parte de militares e civis críticas contra uma possível redemocratização. Assim, não

[109] Igualmente a análise do primeiro período, na qual os governos Quadros e Goulart foram tomados conjuntamente, no segundo período considerou-se da mesma forma os governos Collor/Itamar. Um traço em comum destes governos nos dois períodos, é que os seus vices assumiram a Presidência da República. Um traço de distinção é que a posse de Goulart gerou uma profunda crise civil-militar que teve como desdobramento uma mudança institucional: o sistema presidencialista de governo foi substituído por um sistema parlamentarista. Ao contrário, a posse de Itamar se deu em um clima de normalidade institucional.

[110] A análise do governo Lula abrange o seu primeiro mandato e os três primeiros anos do segundo (2006-09).

foi fácil conter a chamada *linha-dura*[111] que tentou por diversos meios manter sob controle o processo de liberalização do regime (Skidmore 1988). Após um longo período de enfrentamento com os setores mais conservadores das Forças Armadas, Geisel revoga[112]. em 1978 o Ato Institucional n° 5 (AI-5). No ano seguinte, no seu discurso de posse, Figueiredo aponta para a continuidade do processo de liberalização "Reafirmo: não descansarei até estar plenamente assegurado ― sem sobressaltos ― o gozo de todos os direitos do homem e do cidadão inscritos na Constituição" (Folha de S. Paulo, 16.08.1979). Em agosto de 1979 foi assinada a Lei de Anistia[113] que possibilitou o retorno ao país de várias lideranças políticas que se encontravam exiladas.

Até as eleições de 1985[114], ainda indiretas, os militares estiveram à frente da condução do processo de transição. Embora indireta, a eleição presidencial deu a vitória ao candidato de oposição Tancredo Neves e ao seu vice José Sarney. Esta derrota do governo, no entanto, não era uma derrota do regime militar (Arceneaux 2001). A defecção provocada por governistas à candidatura de Paulo Maluf contribuiu para a vitória da oposição, que conseguiu construir um bloco chamado Aliança Democrática que contava com boa parte de membros do partido governista (Partido Democrático Social).

O então Ministro do Exército, General Walter Pires, já havia em pelo menos duas oportunidades anteriores às eleições, conversado com o então candidato Neves que lhe prometeu uma transição sem radicalização e que não permitiria nenhuma investigação sobre a repressão durante o regime militar (Zaverucha 1994, Arceneaux 2001). Fica assim assegurada pelos novos governantes civis uma transição moderada e livre de radicalizações. Neves vence a eleição e está assegurada uma transição moderada. A composição do Congresso Nacional também assegurava tal transição, pois 217 dos membros eleitos tinham sido da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e 212 tinham sido do MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Porém, Neves morre antes de assumir o cargo e o seu vice, Sarney, assume a presidência com o aval do General Leônidas Pires (Zaverucha 1994). Sarney era um antigo

[111] O termo "linha-dura" era usado para definir aqueles militares que defendiam um regime autoritário que levasse o país a sua redenção, daí a expressão de "Revolução Redentora de 1964". Em contraposição se encontravam aqueles militares ligados ao presidente Castelo Branco, era a chamada "linha-branda", que via no movimento de 1964 mais uma intervenção do "poder moderador" das Forças Armadas, que deveria restabelecer a ordem e devolver o poder político para os civis.

[112] O AI-5 foi o quinto decreto do regime militar e entrou em vigor no governo Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968. Através dele estavam dadas as "condições legais" para a implantação da fase mais arbitrária do regime. Foi revogado pela Emenda Constitucional n° 11 de 13 de outubro de 1978.

[113] Lei n°6.683 de 28 de agosto de 1979.

[114] Ocorreu um grande movimento nacional pela realização das eleições direitas para a Presidência da República em 1984, denominado "Diretas já". O então deputado federal Dante de Oliveira apresentou um projeto de emenda constitucional que deveria instaurar o processo de eleições diretas. No entanto, a emenda foi derrotada no Congresso Nacional.

arenista e presidente do PDS até as vésperas das eleições quando renunciou ao cargo para ser candidato da AD junto com Neves.

Como Neves não chegou a assumir a presidência da república pairou a dúvida de quem deveria assumi-la. Alguns membros do PMDB queriam que Ulisses Guimarães assumisse, outros que assumisse Sarney. Uma discussão legal sobre a questão foi realizada na casa do então Ministro da Justiça Leitão de Abreu. Nela estavam presentes além de Leitão, Ulysses, Fragelli, Fernando Henrique e o general Leônidas. Este último afirmou que a decisão seria dos três, referindo-se à Leitão, Ulysses, Fragelli. A decisão foi de que, pela Constituição, Sarney deveria tomar posse. Uma vez tomada a decisão o general Leônidas afirmou que estava de acordo e que: "Ninguém vai mudar minha opinião!" (Noblat 2009).

Para Afonso Arinos, a Constituição era clara e que deveria assumir Sarney: "Não existe possibilidade nenhuma de solução que seja contra o texto constitucional". O artigo 77 diz o seguinte: 'Substituirá o presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á no de vaga, o vice-presidente'" (Noblat 2009). O Senador Pedro Simon insistiu com Ulisses que ele deveria tomar posse, no entanto, ele encerrou a discussão: "Olhe, Pedro, já temos essa infelicidade que é a doença do Tancredo. Você acha que nós podemos criar um outro problema, com todos esses chefes de Estado aqui, esperando a posse? Se veio o ministro do Exército e disse que é o Sarney, e você vê o Sarney querendo assumir, como é que eu vou criar um problema dessa natureza?" (Noblat 2009). Assim, o vice-presidente eleito, Sarney, foi empossado como Presidente da República. Este episódio marca um primeiro momento de ingerência de um militar no novo governo.

Ao tomar posse, Sarney soube retribuir o apoio recebido do general Leônidas. Além do próprio general que passou a ser seu Ministro do Exército, manteve cinco oficiais da ativa como Ministros de Estado, em um total de 22 ministérios[115]. Mais que isso, os militares que participaram dos ministérios exerceram um importante papel na modernização das diversas políticas relacionadas à reforma agrária, aos direitos humanos e no âmbito trabalhista. Além de manterem grande autonomia nas áreas de atuação castrense e vetarem a extensão da anistia política para militares cassados em 1964, as Forças Armadas obtiveram uma larga margem de prerrogativas e de reserva de domínio em áreas não-militares tais como: indústria de armas,

[115] Os militares que participaram do governo Sarney foram: o General-de-Divisão Rubens Bayma Denys (Gabinete Militar), o General-de-Exército Ivan de Souza Mendes (SNI), o Almirante-de-Esquadra José Maria do Amaral Oliveira (EMFA),o Tenente-Brigadeiro-do-Ar Octávio Júlio Moreira Lima (Ministério da Aeronáutica), o Almirante-de-Esquadra Henrique Sabóia (Ministério da Marinha) e o General-de-Exército Leônidas Pires Gonçalves (Ministro do Exército). Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/. Acesso em 10 de março de 2009.

comunicações, negócios exteriores, tecnologia de defesa e pesquisa, desenvolvimento da Amazônia.

Para Arceneaux (2001), as Forças Armadas no Brasil mesmo com o fim do regime militar foram capazes de controlar a transição. Isto porque combinaram tal controle com uma acomodação institucional. Esta consiste numa estratégia que combina regras colegiadas e baixo investimento no regime que propicia a proteção das instituições militares da politização. Além disso, os militares criaram uma ligação com a sociedade e mantiveram a sua própria unidade. Por um lado foi possível manter no regime tanto políticos como tecnocratas. Estes atores jogaram diferentes papéis no regime e isto ajudou de diversas formas a manter a unidade entre os militares. Além disso, a manutenção de algum tipo de instituições representativas como os partidos, o Congresso Nacional e eleições ajudaram não apenas na unidade dos militares, mas também no apoio de lideranças políticas civis e numa certa aceitação da opinião pública internacional. Conclui afirmando que os militares acumularam um grande capital político e que a transição controlada tem nas suas raízes fatores políticos.

Para Linz e Stepan (1996), a transição do autoritarismo no Brasil, que teve início com a posse de Geisel em 1974 e que só foi concluída com a eleição direta e a posse de Collor em 1990, foi demasiadamente longa e controlada, redundando na não-consolidação da mesma.

Segundo Zaverucha (1994:255), o processo de transição foi longo, tutelado e inconcluso: "Civis e militares parecem satisfeitos com a democracia tutelada, que é uma situação intermediária, na qual a transição não se completa, mas também não há retrocesso autoritário". Desta forma, considera-se esta prerrogativa alta.

Papel constitucional das Forças Armadas. A Constituição Federal de 1988 no seu artigo142 reserva aos militares as seguintes prerrogativas constitucionais no que tange à sua estrutura, a sua organização, ao controle civil sobre os mesmos e ao seu papel constitucional:

> "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 destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem".

Desta forma, a missão precípua dos militares permanece sendo de duas ordens: uma externa (garantir a defesa da Pátria) e outra interna (garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem). Assim, do ponto de vista constitucional, as Forças Armadas resguardaram formalmente o seu papel de "guardiães" da Pátria. São responsáveis tanto pela defesa da soberania externa quanto mantenedoras dos poderes constituídos, da lei e da ordem.

Nas democracias consolidadas, ao contrário, o papel constitucional das Forças Armadas é o de proteger o Estado das ameaças e dos inimigos externos. Não cabe a elas, portanto, serem constitucionalmente os garantes dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. O tipo de relações civil-militares que se encontra no mundo democrático está relacionado a um padrão liberal, a um padrão profissional ou uma combinação destes dois modelos, a exemplo dos EUA no século XX (Stepan 1971).

Embora a Constituição de 1988 tenha retirado a expressão dentro dos "limites da lei", o que propiciava uma interpretação por parte das Forças Armadas de quais eram estes limites, é bom lembrar que mesmo antes de tal prerrogativa ser inserida na Constituição de 1946, os militares sempre interpretaram estes limites e sempre intervieram quando julgaram que os mesmos haviam sido ultrapassados. O fato é que a tradição militar republicana os coloca como *guardiães* ou como *poder moderador* da esfera das ações políticas. Além disso, não são apenas mudanças institucionais que devem ser levadas em consideração, mas também a cultura e o comportamento militares. É preciso compreender as instituições na perspectivas de que elas não só mudam as preferências, mas também os sistemas de crenças e ideias. Assim, alguns estudiosos têm dado à cultura um proeminente papel na explicação de fatos políticos (Rothstein, 2005).

As contestações e as crises institucionais ocorridas entre as Forças Armadas e o poder político no período da Nova República são menos intensas de que aquelas ocorridas no período anterior. No entanto, não se deve deixar de considerar o relevante papel que cumprem aquelas Forças no âmbito das instituições republicanas. Isto se deve pelo alto grau das prerrogativas militares e da ampla reserva de domínio por eles impostas na transição para o novo regime e na Constituição de 1988. Assim, o nível de contestação aos governos civis é baixo, porém as prerrogativas militares permanecem altas, principalmente no tocante ao papel constitucional. Considera-se esta prerrogativa alta.

Relação dos militares com o Chefe do Executivo. Esta é uma relação que permanece muito semelhante à do primeiro período. Isto porque, a exemplo da Constituição de 1946, a atual Carta Magna no seu artigo 142 coloca formalmente os militares em condições de manter o poder Executivo numa relação de subordinação. Elas permanecem sendo garantes dos poderes constitucionais. Assim como na transição e na elaboração da nova constituição, os militares permanecem presentes em todos os governos como grupo de interesse na perspectiva da manutenção e alargamento das suas prerrogativas. No entanto, diferentemente do primeiro período as Forças Armadas estão menos presentes na esfera propriamente política, mas participam ativamente das atividades relativas às instituições ligadas à defesa, à inteligência, à

segurança pública e mantém a justiça militar com uma abrangência imprópria a uma democracia.

Além dos militares conduzirem todo o processo de transição política, no primeiro governo da Nova República a decisão de empossar o então vice-presidente Sarney foi tomada pelo general Leônidas Pires. Pedro Simon (PMDB-RS), senador da República, afirmou taxativamente que Pires e Sarney deram um golpe. Para ele o cargo deveria ser legitimamente ocupado pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Ulisses Guimarães (PMDB-SP), pois não havendo Tancredo Neves tomado posse como presidente da República, não poderia haver vice-presidente, mas estaria caracterizada a vacância do cargo. Como já mencionado anteriormente, houve uma discussão jurídica sobre o caso, mas a decisão final coube ao general Pires que não teve dúvidas em indicar um antigo aliado do regime militar. Durante todo o governo Sarney os militares tiveram as suas compensações. Desta forma, é possível verificar que já no primeiro mandato da redemocratização houve a mão castrense.

Durante o governo Collor é possível verificar que ocorreu uma mudança no seu comportamento frente aos militares. Se no início do seu governo houve certa impetuosidade esta declinou à medida que o seu poder político se debilitava (Zaverucha 2000). Diversos eventos ocorreram neste governo e, a título de ilustração, em março de 1990 através da MP nº. 150 extingue o SNI, as DSI dos ministérios civis e as ASI das repartições públicas, criando concomitantemente a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). A atitude de Collor em relação ao SNI tem muito mais um caráter de vingança de que propriamente uma tentativa de colocar a inteligência sob controle civil. É, portanto, uma questão de ordem pessoal e não institucional.

Crises militares no governo Collor: a) A primeira crise militar do governo Collor se deu em maio de 1990 e envolveu o general-de-brigada Pedro de Araújo Braga e os generais da reserva Newton Cruz e Euclydes Figueiredo que violaram o Regulamento Disciplinar do Exército que no seu artigo 106 proíbe militares de "censurar ato de superior ou procurar desconsiderá-lo seja entre militares ou entre civis"[116]. Os três militares se manifestaram em momentos diferentes contra a autoridade do presidente Collor. O ministro do Exército, Carlos Tinoco, garantiu a Collor fazer uma advertência verbal a Braga, uma repreensão por escrito a Figueiredo e penalizar Cruz com uma detenção de dez; b) em setembro de 1990 o coronel da reserva Marcio Viana Pereira, signatário de um artigo no Correio Brasiliense que defendia melhoria salarial para os militares, foi detido por quatro dias. Voltou a ser detido por oito dias

116 Decreto Nº 4.346, de 26 de agosto de 2002 (Regulamento Disciplinar do Exército (R-4)).

por assinar novo artigo em que tecia críticas ao governo pela sua detenção anterior; c) os baixos salários e os cortes orçamentários passaram a ser um fator de desentendimento entre o presidente e os militares. Em 1971, 23% do orçamento da União foram destinados às Forças Armadas. Em 1989, 4% e, em 1990, 2.23%; d) em abril de 1991 a crise salarial se agrava e em artigo assinado no Correio Brasiliense pelo Presidente da Federação das Associações de Militares da Reserva, Antônio Garcia, detratou o general Jonas Morais Correia, chefe do EMFA, chamando-o entre outras palavras de "pelego". A partir daí uma série de manifestações e prisões ocorreram: o brigadeiro Sócrates Monteiro advertiu que tal política salarial comprometia a defesa da pátria; o coronel da reserva Péricles Cunha foi detido por dez dias ao denunciar a inexistência de liderança no Exército e a indefinição na missão estratégica dos militares; reivindicações salariais passaram a ser veiculadas pela Revista do Clube Militar; o comandante militar do Nordeste, Luís Pires Ururahy, asseverou que as Forças Armadas devem continuar sendo orientadas pela Doutrina de Segurança Nacional; e) em junho de 1991 a MP nº 296 que daria um reajuste de 20% aos militares foi derrotada no Congresso e os ministros militares realizaram uma reunião com 150 generais das três Armas. Imediatamente Collor, já prescindindo de base parlamentar, sugeriu aos militares que fizessem uma nota contra a atitude do Congresso. O Congresso reagiu timidamente à manifestação militar. PMDB e PT reagiram mais vigorosamente. O primeiro divulgou nota chamando a atenção dos ministros militares para a hierarquia e a legalidade democrática. Nilmário Miranda, do segundo, chamou atenção para o fato do endosso do presidente Collor à manifestação militar; f) os ministros do Exército e da Aeronáutica passando por cima da decisão do Congresso e deram sobre os salários de julho de 1991 uma antecipação de 20 % denominada de "auxílio financeiro indenizável". Collor cobrou explicações ao chefe do EMFA. Este procurou os ministros militares que colocaram o seguinte dilema: ou o aumento ou a indisciplina nos quartéis. Em abril de 1992 o presidente do Clube Militar, general Nilton de Albuquerque Cerqueira, chamou a atenção do país para o fato da possibilidade de ocorrer um confronto entre militares revoltados com a situação salarial e aqueles que permaneciam leais ao presidente da República. Reunido com 92 oficiais superiores, o Ministro da Aeronáutica, Sócrates Monteiro, chama a atenção para os riscos de ruptura dos mecanismos de controle da tropa e a responsabilidade pela manutenção da disciplina.

Não obstante a tensão pelo fim do SNI, os militares se mantiveram quase que intocáveis e quando do *impeachment* do presidente eles se ausentaram do processo, permitindo a cassação de Collor e a posse de Itamar Franco, homem mais afeito aos interesses da caserna. Foi o governo deste período que mais contou com ministros militares. Seu

relacionamento com as Forças Armadas foi de acomodação das instituições políticas em relação às militares e não contou com nenhuma crise relevante.

O primeiro Governo FHC contou com a presença militar no seu gabinete. No seu segundo governo mesmo com a criação do ministério da Defesa os militares mantiveram na qualidade de comandantes das Forças um alto grau de autonomia em relação ao Ministério da Defesa e mesmo em relação ao Presidente da República.

Os governos Lula 1 e 2 mantiveram a presença de militares, principalmente, nas áreas supracitadas. Diversas crises ocorreram entre o Poder Executivo e as Forças Armadas. A primeira ocorreu em 2004 quando o Correio Brasiliense publicou o que seriam fotos do jornalista Vladimir Herzog morto em sua cela sob custódia do Exército em 1976. Desta crise decorreu um confronto entre o ministro do Exército e o ministro da Defesa com a queda deste último. Em 2007 o STF derrotou o recurso do governo que pretendia manter em sigilo os arquivos confidenciais relativos à guerrilha do Araguaia e mandou a União abri-los. Outra crise ocorreu em 2008 quando da greve dos controladores de voo do tráfego aéreo civil que é, em sua maioria, militar. Nova crise surge em 2008 quando da demarcação de terras indígenas da reserva Raposa Serra do Sol no estado de Rondônia. Finalmente, em 2009, os ministros Tarso Genro e Paulo Vannuchi tentaram trazer à tona a questão da punição aos que cometeram crimes de lesahumanidade. Voltou a discussão sobre a Lei de Anistia e a crise estava instalada. Em todos estes eventos os militares confrontaram a hierarquia tanto do ministro da Defesa quanto do presidente da República. A exceção desta última, quando o ministro Jobim se colocou ao lado dos militares. Estas crises serão tratadas detalhadamente nas prerrogativas seguintes. Considera-se esta prerrogativa alta.

*Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental***.** Ao deixarem o governo os militares trataram não apenas de garantir constitucionalmente prerrogativas e reservas de domínio em áreas estratégicas e militares e não-militares, mas também procuraram manter alguns ministérios e órgãos diretamente sob os seus comandos.

No governo Sarney foram seis pastas. O Gabinete Militar com o General-de-Divisão Rubens Bayma Denys, o SNI General-de-Exército Ivan de Souza Mendes, o EMFA tendo à frente o Almirante-de-Esquadra José Maria do Amaral Oliveira, o Ministério da Aeronáutica com o Tenente-Brigadeiro-do-Ar Octávio Júlio Moreira Lima, o Ministério da Marinha com o Almirante-de-Esquadra Henrique Sabóia e o Ministério do Exército com o General-de-Exército Leônidas Pires Gonçalves[117].

[117] Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/. Acesso em 12 de março de 2009.

No governo Collor, com a extinção do SNI, foram cinco pastas. No Gabinete Militar estava o General-de-Divisão Combatente Agenor Francisco Homem de Carvalho. No EMFA o General-de-Exército Jonas de Morais Correia Neto (15.03.1990 a 19.04.1991) e o General-de-Exército Antônio Luiz Rocha Veneu (19.04.1991 a 02.10.1992). No Ministério da Aeronáutica o Brigadeiro-do-Ar Sócrates da Costa Monteiro. No Ministério da Marinha o Almirante-de-Esquadra Mário César Flores. No Ministério do Exército o General-de-Exército Carlos Tinoco Ribeiro Gomes.

No governo Itamar, além das cinco pastas já ocupados por militares, foram colocados mais dois militares em ministérios de natureza civil. Na Casa Militar o General-de-Brigada Fernando Cardoso. No EMFA o General-de-Exército Antonio Luiz Rocha Veneu (13.10.1992 a 11.03.1993) e o Almirante-de-Esquadra Arnaldo Leite Pereira (16.04.1993 a 01.01.1995). No Ministério da Aeronáutica o Tenente-Brigadeiro-do-Ar Lélio Viana Lobo. No Ministério da Marinha o Almirante-de-Esquadra Ivan da Silveira Serpa. No Ministério do Exército o General-de-Exército Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena. Ministérios não-militares: Secretário de Assuntos Estratégicos o Almirante-de-Esquadra Mário Cezar Flores e no Ministério dos Transportes o General-de-Exército Rubens Bayma Denys foi interino (08.03.1994 a 01.01.1995).

No seu primeiro governo FHC manteve cinco militares no seu gabinete, porém, nenhum deles em ministério civil (Zaverucha 2000). Na Casa Militar o General-de-Divisão Alberto Mendes Cardoso. No EMFA o General-de-Exército Benedito Onofre Bezerra Leonel. No Ministério da Aeronáutica o Tenente-Brigadeiro-do-Ar Mauro José Miranda Gandra (01.01.1995 a 21.11.1995), o Tenente-Brigadeiro-do-Ar Lélio Viana Lobo (21.11.1995 a 01.01.1999) e o Tenente-Brigadeiro-do-Ar Walter Werner Bräuer. No Ministério da Marinha o Almirante-de-Esquadra Mauro César Rodrigues Pereira. No Ministério do Exército o General-de-Exército Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena.

No segundo governo FHC o general Cardoso acumula a Casa Militar e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Foram mantidos o general Leonel (EMFA) e o Tenente-Brigadeiro Bräuer (Ministério da Aeronáutica). No Ministério da Marinha o Almirante-de-Esquadra Sérgio Gitirana Florência Chagasteles e no Ministério da Aeronáutica o General-de-Exército Gleuber Vieira. Nele FHC cria o Ministério da Defesa no dia 10 de junho de 1999 e os antigos ministros das três forças permanecem até esta data a partir da qual os ministérios militares foram transformados respectivamente em comandos,

permanecendo apenas o general Cardoso à frente do GSI. É preciso observar porém, que, por um lado, a concepção do ministério da Defesa teria uma percepção militar e atribuições limitadas. Por outro lado, os comandantes militares mantiveram o status de ministros e mantiveram em suas mão o poder de fato. Prova inconteste disto é que tanto as infrações comuns quanto os crimes de responsabilidades sejam cometidos por ministros de Estado ou comandantes militares serão julgados pela mesma corte, o STF.

Com a criação do Ministério da Defesa a presença de militares no gabinete presidencial foi drasticamente reduzida. No primeiro governo Lula e até os três primeiros anos do seu segundo mandato apenas o General-de-Exército Jorge Armando Felix permaneceu ocupando cargo no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. A tabela 3 ilustra o número de pastas ocupadas por militares nos diversos governos da Quarta República.

Tabela 3

Governo	Militares em ministérios		
	Ministérios militares	Ministérios civis	Total
Sarney	6		6
Collor	5		5
Franco	5	2	7
FHC 1	5		5
FHC 2	5*		5
Lula 1		1	1
Lula 2		1	1

Número de pastas ocupadas por militares nos gabinetes governamentais da Nova República.

***No dia 10 de junho de 1999 FHC cria o Ministério da Defesa e extingue os três ministérios militares transformando-os em comandos das respectivas Forças. Assim, dos cinco militares que ocupavam pasta no gabinete apenas o general Cardoso permaneceu à frente da GSI.**

Igualmente ao primeiro período, no segundo houve um padrão de ocupação por militares das pastas relacionadas às Forças Armadas até o início do segundo governo de FHC. No governo Sarney foram seis. No Governo Collor com a extinção do SNI e a criação da SAE assume um civil, Pedro Paulo Leoni Ramos. Com Franco os militares voltam a ser prestigiados e além de cinco militares em ministérios correlatos a atividades militares, dois outros oficiais são nomeados em pastas civis. No governo FHC 1 permanecem cinco militares. No início do segundo governo FHC a criação do MD extingue os ministérios militares e reduz drasticamente o número de oficiais no gabinete.

Não é possível negar a diminuição na presença de militares nos diversos ministérios dos anos de transição até o momento atual. Hunter (2001) chama a atenção para dos militares brasileiros terem perdido influência e privilégios em relação ao período inicial do governo civil. Esta perda dá-se inclusive no número dos assim chamados "ministérios militares". No entanto, é preciso lembrar que os governos Sarney, Collor, Itamar e FHC, mantiveram até a criação do MD entre cinco e sete pastas ocupadas por militares. Assim, considera-se alta a presença militar nos ministérios dos governos civis até a criação do ministério da Defesa. Considera-se ainda que as mudanças instituições formais ocorridas, a saber, a criação do MD e o fim dos ministérios militares, não implicaram na imediata mudança das instituições informais oriundas em grande parte do comportamento e da cultura castrense em relação à subordinação das Forças Armadas à autoridade civil quando se trata de matéria de cunho militar. Os diversos episódios relatados nesta investigação que envolveram conflitos entre o ministro da Defesa e os comandantes das Forças, sempre favoráveis a estes últimos, é uma boa evidência das prerrogativas dos Comandos e da consequente fragilidade do MD. Assim, mesmo com o advento do MD os comandantes militares preservaram, em larga medida, o poder que detinham enquanto ministros de Estado. Considera-se, portanto, esta prerrogativa alta.

Papel dos militares no setor de defesa. O setor de defesa e as políticas de segurança do Estado ainda são por demais negligenciados pelos políticos latino-americanos. Uma das causas deste desinteresse diz respeito ao fato de a América Latina ser uma região periférica do sistema internacional e os seus países raramente se encontram sujeitos à dilemas de segurança, à ameaças ou a corridas armamentistas. Desta forma, os políticos podem ignorar as políticas de defesa sem incorrer em grandes riscos para a segurança nacional (Pion-Berlin e Trinkunas 2007).

Assim, as políticas de defesa não constituem prioridade entre os políticos brasileiros. Por um lado, os riscos de ameaças advindas de outros Estados têm se mostrado muito baixos ou quase inexistentes. Por outro lado, não se pode mais falar de um "inimigo interno" que ameace a soberania nacional, como na doutrina de segurança do regime militar que teve à frente da sua elaboração Golbery do Couto e Silva. Ao contrário, com a transição para a democracia política e com o fim da Guerra Fria, o ambiente de ameaça tanto externa quanto interna é baixo (Desch 1999). Pieranti *et alii* (2007) vê no Brasil um conflito entre a norma constitucional e a infraconstitucional. Para ele, se por um lado a Carta Magna de 1988 garantiu os direitos individuais como cláusula pétrea, o que forçosamente conduziria a política de segurança nacional e o ambiente de ameaça voltados para o inimigo externo, por outro, a

lei de defesa do Estado data de 1983 e a missão dos militares permanece sendo, essencialmente, interna. Aqui se afirma, ao contrário, que se encontra muito mais consonância entre o artigo 142 da Constituição Federal e a LSN do que dissonância. Uma das principais missões que os militares permanecem realizando, a partir da requisição de um dos três poderes, é a da defesa da lei e da ordem de que trata aquele artigo. Assim, esta missão típica de segurança pública, cuja militarização contribui para a violação de direitos civis consignados no Capítulo V da Carta de 1988, aponta para relações civil-militares de baixa qualidade e para a mitigação do controle civil (Desch 1996 e 1999).

Esta é a realidade brasileira. A Constituição de 1988 na sua Seção V que trata do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional estabelece este último no seu Art. 91 onde se lê: "O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático [...]". Participam do Conselho o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, o Ministro da Justiça, o Ministro de Estado da Defesa[118] o Ministro das Relações Exteriores, o Ministro do Planejamento e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica[119]. No parágrafo primeiro estão dispostas as competências do Conselho:

> "I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição;
> II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;
> III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;
> IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático".

A Lei n° 7.170, de 14 de dezembro de 1983 define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social (LSN). É, portanto, uma lei de defesa do Estado oriunda do último governo militar. Tal lei é a expressão jurídica da Doutrina de Segurança Nacional. Assim, para Zaverucha (2005:183), "Esperava-se que com o advento de um governo dito democrático, a LSN fosse abolida. Tal como aconteceu em outros países do continente sul-americano"[120]. Desta forma, um Estado democrático deve contemplar uma Doutrina e uma Lei de Segurança Nacional também democráticas. Ao contrário, a LSN permanece como um dos legados autoritários do regime militar.

Durante o regime autoritário a LSN foi utilizada como uma espécie de apêndice do Código Penal Militar, isto porque a violação da mesma levaria o infrator a ser julgado pelo

[118] Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999.
[119] Incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999.
[120] A exemplo de Argentina, Chile e Uruguai.

Superior Tribunal Militar[121]. Os exemplos seguintes do uso da LSN no período da Nova República foram retirados de Zaverucha (2005). Serão citados apenas alguns exemplos e não se entrará em detalhes dos casos em que a LSN foi aplicada durante a Nova República (sugere-se fazê-lo diretamente no autor), mas apenas a indicação destes casos: a) em 1995, no início do governo Sarney e, portanto, da Nova República, o coronel-aviador da reserva Latino da Silva Fontes foi preso julgado e condenado a oito anos de prisão por contrabando de armas[122]; b) foi utilizada para combater o financiamento de atividades terroristas, já que o Código Penal não tipifica este crime; c) em 2000, no governo FHC, 28 sem-terra acusados de invasão de prédios públicos foram indiciados pela PF com base na LSN; d) Andréa Matarazzo tentou impedir entrevistas de João Pedro Stédile, líder MST, por este estar indiciado pela LSN nas TV Cultura de São Paulo, na TVE do Rio e na TV Nacional. Obteve o seu intento nas duas últimas; e) ainda em 2000 a polícia do Paraná enquadrou nove assentados vinculados ao MST que protestavam contra o despejo de outros assentados em área vizinha. Neste caso houve exorbitância de jurisdição já que cabe exclusivamente à Polícia Federal a apuração de crimes contra o Estado[123].

Ao perceberem o descompasso entre a ordem jurídica estabelecida em 1988 e a LSN algumas propostas de revogação da mesma foram apresentadas, tanto no Senado (José Eduardo Dutra e Roberto Freire) quanto na Câmara dos Deputados (José Genuíno e Milton Temer). Embora tenham ocorrido algumas tentativas de se estabelecer uma lei de defesa do Estado alicerçada em princípios democráticos, todas fracassaram[124]. FHC preservou a LSN como instrumento legal de manutenção da ideologia de segurança nacional. Mais que isto, "[...] no 27 de dezembro de 2002, o presidente assinou o Decreto n° 4.553 que dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública" (Zaverucha 2005:193). O principal objetivo deste decreto era impedir a publicização de documentos acerca da Guerrilha do Araguaia, onde provavelmente tenha ocorrido prática institucionalizada de tortura e execuções sumárias.

---

[121] Art. 30 da LSN: "Compete à Justiça Militar processar e julgar os crimes previstos nesta Lei [...]".

[122] Art. 12 da LSN "Importar ou introduzir, no território nacional, por qualquer forma, sem autorização da autoridade federal competente, armamento ou material militar privativo das Forças Armadas".

[123] Art. 31 da LSN "Para apuração de fato que configure crime previsto nesta Lei, instaurar-se-á inquérito policial, pela Polícia Federal".

[124] FHC nomeou uma comissão sob a presidência do jurista Luiz Vicente Cernicchiaro encarregada de transformar a LSN em Lei de Defesa do Estado Democrático. Miguel Reale Júnior, então Ministro da Justiça, enviou ao Palácio do Planalto anteprojeto de revogação da LSN. Nada prosperou e o Estado brasileiro permanece com a LSN como lei de defesa do Estado (Zaverucha 2005).

Em 1982 uma ação aberta por familiares de 22 desaparecidos na Guerrilha do Araguaia no sentido de abrir os arquivos do regime militar teve em 2003 a decisão favorável da juíza da 1ª Vara Federal de Brasília, Solange Salgado (Folha de são Paulo, 08.01.2008). Nela a União foi condenada a abrir todas as informações que detinha sobre a guerrilha do Araguaia bem como informar a localização dos corpos dos guerrilheiros mortos pelo Exército (Figueiredo 2005). Inicialmente, o governo Lula não queria entrar com recurso contra a determinação judicial por achar que isso daria mais notabilidade ao problema preferindo reunir-se com os comandantes militares, os ministérios envolvidos e a direção do PT e ensaiar um discurso e uma ação comum diante do fato: alegar que os documentos simplesmente não existem (Cantanhêde, 2003). Posteriormente, o governo federal resolveu recorrer da decisão judicial através da AGU. No entanto, em dezembro de 2007 o STF derrotou o recurso e mandou abrir os arquivos confidenciais relativos à guerrilha (Folha de São Paulo, 08.01.2008).

Algumas manifestações e ações de autoridades governamentais e de entidades da sociedade civil favoráveis à abertura dos arquivos tiveram repercussões, porém, não conseguiram até então abri-los efetivamente e não se sabe com clareza o número de mortos e o local onde estariam enterrados os mesmos. Os ministros Tarso Genro (Justiça) e Paulo Vannuchi (Direitos Humanos) defenderam publicamente a abertura dos arquivos (Folha de São Paulo, 09.08.2008). O Conselho Federal da OAB pediu ao STM a instalação de um inquérito policial para investigar e julgar as responsabilidades de militares envolvidos na destruição e extravio de documentos oficiais referentes à Guerrilha do Araguaia (Folha de são Paulo, 12.03.2008).

Finalmente, em 21 de junho de 2009, em entrevista ao jornal Estado de São Paulo, o ex-major Sebastião Curió Rodrigues de Moura, o major Curió, que combateu a Guerrilha abriu o seu arquivo sobre aquele embate. Segundo ele dos 67 integrantes do movimento guerrilheiro 41 foram presos, amarrados e executados (Estado de São Paulo, 21.06.2009). Além disso, Curió confirmou a existência de campos de execução mantidos pelo Exército[125] (Estado de São Paulo, 22.06.2009). Para Jarbas Silva Marques, militante que permaneceu preso por 10 anos durante a ditadura brasileira "Curió rompeu o pacto de silêncio mantido por seus colegas porque ele pode estar com medo de que lhe aconteça algo" e lembrou a morte do delegado Sergio Paranhos Fleury (Folha de São Paulo, 23.06.2009). Já Para a pedagoga

[125] Um destes campos ficava localizado no município de Brejo Grande do Araguaia, no Sul do Pará. O local de execução era conhecido como "Clareira do Cabo Rosa", em homenagem ao cabo Odílio Cruz Rosa, morto na guerrilha. Lá foram executados pero menos oito guerrilheiros (Estado de São Paulo, 22.06.2009).

Valéria Costa Couto, irmã da guerrilheira Walquíria Afonso Costa, este ato de Curió se configura como uma primeira reação ao fato do governo brasileiro se encontrar na condição de réu na Corte Interamericana de Direitos Humanos que é o órgão Judiciário da Organização dos Estados Americanos (Flor e Ferreira, 2009).

A abertura do arquivo de Curió deu novo ânimo ao cumprimento da ação dos parentes dos guerrilheiros que afinal havia transitado em julgado. O Ministro da Defesa, Nelson Jobim, afirmou que a partir de julho começariam as buscas e escavações dos corpos. Jobim constituiu um grupo de trabalho para cumprir a sentença judicial de 2003, no entanto, deixou de fora desta comissão os ministros Genro (Justiça) e Vannuchi (Direitos Humanos). Esta retaliação do MD provocou um protesto da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos que em nota repudiou a atitude de Jobim. Também por meio de nota o MD contestou a nota da Comissão afirmando que os familiares dos mortos e desaparecidos foram convidados para participar dos trabalhos (Folha de São Paulo, 23.06.2009). Diante das divergências existentes entre os ministros, Lula fez uma reunião com Genro e Jobim (Folha de São Paulo, 23.06.2009). Genro por sua vez ofereceu a Jobim ajuda da Polícia Federal para realizar as buscas (Folha de São Paulo, 25.06.2009). Defendendo o "direito à verdade", o Presidente do STF, Gilmar Mendes, propugnou a abertura dos arquivos do período da ditadura (Flor e Ferreira, 2009). O Exército, por sua vez, em obediência à ordem judicial, prepara-se para participar das buscas.

No entanto, as Forças Armadas e, em particular, o Exército, permanecem obstruindo a abertura dos arquivos. Além disso, a ideia de punir qualquer militar que esteve envolvido com atos de tortura e execução sumária durante o regime militar está fora de questão. Para deixar clara a posição de consonância entre o governo federal e as Forças Armadas, o ministro Jobim afirmou que "Uma coisa é o direito à memória, outra é revanchismo e para o revanchismo, não contem comigo." (Folha de São Paulo 11.06.2009).

O caso da abertura dos arquivos do período do regime militar, especialmente, os arquivos da Guerrilha do Araguaia e a recusa do governo de punir aqueles que cometeram crimes de lesahumanidade, demonstram que as Forças Armadas permanecem fortemente presentes na esfera da segurança nacional e as suas ideias continuam permeando a doutrina de segurança do Estado brasileiro. A reação dos militares, principalmente os da reserva através dos seus respectivos clubes, em notas de tom ameaçador, seja na insatisfação manifestada pelos militares da ativa, que buscam junto ao Presidente da República e seus ministros o apoio civil necessário para manter a lei de anistia e o seu *status quo*, impedindo assim a sua revisão, como ocorreu na Argentina, no Chile e no Uruguai, mostra o caráter de autonomia das Forças

Armadas frente ao poder político e o descompasso da democracia eleitoral brasileira em relação aos seus vizinhos do Cone Sul.

Poder-se-ia afirmar que a criação do Ministério da Defesa se constitui num largo passo para o estabelecimento do controle civil a exemplo de Carvalho (1999) e Hunter (2001). No entanto, prefere-se concordar com Zaverucha (2005) quando afirma que a criação do MD por si mesma não é suficiente para garantir o controle civil sobre as Forças Armadas. Tendo à frente do projeto de criação do MD o ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o general Benedito Onofre Leonel, desde o início ficou claro que "[...] a concepção do Ministério da Defesa (MD) teria uma percepção militar, embora fosse criado como instância de poder civil" (Zaverucha 2005:214). A incongruência da tentativa de agradar aos militares e concomitantemente buscar uma vaga no Conselho de Segurança da ONU levou o relator da PEC, o então deputado Benito Gama, a afirmar que o ministro da Defesa seria uma espécie de "rainha da Inglaterra". Assim, evidencia-se a fragilidade institucional do ministério da defesa (Zaverucha 2005).

Pode-se aqui elencar algumas dessas fragilidades: a) as prerrogativas do ministro da Defesa se restringem, por exemplo, à centralização do orçamento das Forças Armadas, a compras de armas e à redação da política de defesa do país; b) não possuindo um Estado-Maior Geral forte que comande as três Forças, o ministro da Defesa precisa lidar diretamente com cada um dos comandos; c) ao Estado-Maior da Defesa cabe dar assessoria especificamente militar; d) são os comandantes que ordenam as operações e não o ministro da Defesa; e) apesar dos comandantes das três Forças deixarem de ser ministros de Estado, não perderam o *status* jurídico de ministros; e) são também os comandantes membros natos do Conselho de Defesa Nacional e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo; f) são ainda os comandantes juntamente com o ministro da Defesa que indicam ao presidente da República os nomes para a promoção de oficiais-generais[126]; g) por seis meses o primeiro ministro da Defesa, Élcio Álvares, assumiu na qualidade de ministro extraordinário da Defesa, o que fez com que neste período o Brasil convivesse concomitantemente com cinco ministérios: o da Defesa, o do Exército, o da Marinha, o da Aeronáutica e o do EMFA (Zaverucha 2005).

Os problemas de indicação de nome para o ministério, de permanência dos ministros da Defesa no cargo e as crises entre o ministro e os comandantes militares se deram desde o início da criação do MD. Eis alguns deles: a) diante da histórica rivalidade entre o Itamaraty e

[126] Zaverucha (2005) chama a atenção para o fato de que estas indicações têm, portanto, a indicação de três militares e apenas um civil.

as Forças Armada, por força de pressões castrenses, FHC teve de abdicar da indicação do diplomata Ronaldo Sardenberg para o ministério, indicando em seu lugar o senador Élcio Álvares; b) na posse de Álvares os dois comandantes militares que compareceram (Exército e Aeronáutica) não o cumprimentaram; c) ao dar a sua assessora, Solange Antunes Resende, a prerrogativa de coordenar reuniões com generais, almirantes e brigadeiros, Álvares transformou em crise o ambiente de mal-estar inicial. Denúncias, inicialmente pela mídia, e posteriormente pela CPI do narcotráfico, dão conta de que Resende e seu irmão, sócios de Álvares num escritório de advocacia, teriam feito a defesa de clientes que possuíam vínculos com o narcotráfico. Em um ato de indisciplina militar, o brigadeiro Walter Brauer afirmou que a vida pública tem que ser ilibada e transparente, dando assim a entender que Álvares e Resende deveriam deixar os cargos. FHC demitiu Brauer e pediu o cargo de Resende. O Comando da Aeronáutica emitiu nota de apoio a Brauer e posteriormente organizou um almoço de desagravo. Após alguns outros fatos a autoridade de Álvares foi sendo mitigada até a sua queda[127] (Zaverucha 2005).

O então Advogado Geral da União, Geraldo Quintão, substituiu Álvares. Sobre Quintão pesavam acusações que estavam sob a investigação do Ministério Público. O fato investigado era o uso indevido de passagens aéreas. No final do processo o uso das passagens foi considerado legal. Com promessas não cumpridas de aumento de soldo, incremento de verbas para modernizar as Forças Armadas e defender um sistema de previdência diverso da dos civis, Quintão gerou insatisfações nas hostes militares e delas resultou uma vigorosa declaração do comandante do Exército, general Gleuber Vieira, criticando a falta de verbas. Assim, FHC decide demiti-lo em outubro de 2002. Prontamente, sem a presença do ministro da Defesa, ocorre uma reunião em ato de desagravo que contou com 115 generais de todo o país. Ato contínuo, através do general Alberto Cardoso, chefe do GSI, FHC anuncia a permanência do general Vieira no Comando. Em outra oportunidade, diante de uma platéia militar em Roraima, Quintão se colocou contrário à demarcação contínua de terras indígenas, estimulando, assim, a violação de artigo constitucional (Art. 231 da CF de 1988). Foi aplaudido pelos militares. Houve outros momentos de constrangimentos e ausência de hierarquia entre o ministro da Defesa e os militares, mas o fato é que Quintão fez o que FHC esperava: manter um ótimo relacionamento com os militares e, assim, evitar atritos com eles (Zaverucha 2005).

[127] Ver Zaverucha (2005).

O governo Lula teve do seu início até os dias atuais quatro ministros da Defesa[128]. Igualmente ao governo FHC, o governo Lula enfrentou resistência dos comandos militares críticas e protestos dos clubes militares e entre as diversas crises do seu governo é possível elencar quatro de grande importância. A primeira crise foi gerada ainda quando o Correio Brasiliense em 17 de outubro de 2004 mostrava o que seria fotos de Vladimir Herzog[129] morto em sua cela sob custódia do Exército. No mesmo dia o Centro de Comunicação Social do Exército divulgou nota (Folha de São Paulo, 20.10.2004) com estilo elogioso às práticas adotadas durante o regime militar contra militantes de esquerda, mesmo antes da viúva de Herzog e a ABIN negarem a autenticidade das fotos (Folha de São Paulo, 04.11.2004). Era uma clara quebra da hierarquia institucional e um acinte aos valores democráticos que ora deveriam prevalecer. Lula descontente com a falta de autoridade de Viegas sobre o Exercito reclamou diretamente ao seu comandante, o general Francisco Albuquerque. Dois dias depois o Exército faz uma nota mais amena. No entanto, para Viegas não tinha mais volta e ele pede demissão no dia 22 de outubro de 2004[130]. Em sua carta de demissão Viegas afirma que "A nota divulgada no domingo 17 representa a persistência de um pensamento autoritário, ligado aos remanescentes da velha e anacrônica doutrina da segurança nacional, incompatível com a vigência plena da democracia e com o desenvolvimento do Brasil no século 21" (Folha de São Paulo, 04.11.2004). Parece que para o ex-ministro democracia e pensamento autoritário não se excluem. A realidade, ao contrário, desmente-o. Em lugar de Viegas assume o vice-presidente da República José Alencar, que mantém um nível de relações razoáveis com os militares.

A segunda crise diz respeito ao controle do tráfego aéreo civil gerada pelo protesto dos controladores de voos. Tal controle no Brasil ainda é realizado pela Aeronáutica, quando nas democracias consolidadas esse serviço é feito por controladores civis. A crise que redundou no chamado "apagão aéreo"[131] teve início em setembro de 2006 com a queda de um Boeing da campainha aérea Gol que se chocou com um jato Legacy de uma empresa dos EUA. No episódio morreram 154 pessoas que estavam no Boeing. Em 2007 a crise chega ao seu ápice com um outro acidente de grandes proporções: um Airbus da companhia aérea TAM provoca um acidente com um saldo de 199 mortos (Folha, 18.07.2007).

[128] José Viegas Filho, José Alencar Gomes da Silva (acumulando a função de ministro da Defesa com a de vice-presidente da República), Francisco Waldir Pires de Souza e Nelson Azevedo Jobim.
[129] Jornalista morto em 1975 nas dependências do DOI-CODI em São Paulo.
[130] "O Coronel Oliva, em nome do General Albuquerque, ignorou Viegas e entregou pessoalmente a nova nota ao Presidente Lula. O Presidente, então, lembrou que antes Viegas deveria ver a nova versão e só então o Coronel Oliva foi encontrar-se com Viegas" (Zaverucha: 2005b).
[131] Esta crise provocou um enorme transtorno nos aeroportos brasileiros com o atraso de voos e a falta de informação a respeito dos mesmos.

Nos dois casos a qualidade do controle aéreo foi posta em questão. Por um lado, a qualificação dos operadores de voo passa a ser posta em discussão. Por outro lado, os controladores colocam em questão a militarização do serviço, os baixos salários e a excessiva carga de trabalho[132]. Em meio à crise aérea, no dia 31 de maio de 2007 os controladores de voo fizeram um protesto nacional que paralisou 49 aeroportos do país do qual resultou um grande atraso nos voos, milhares de passageiros sem chegarem aos seus destinos e saguões de embarques completamente lotados[133].

O presidente Lula, que a princípio tinha sido complacente com os operadores mandando o seu ministro de Defesa Waldir Pires negociar com as lideranças do movimento, recebeu dos militares a advertência que aquele movimento não se tratava de uma greve de trabalhadores, mas de um motim[134], portanto, um crime militar (Artigo 149 do CPM), e como tal deveria ser punido de acordo com o CPM. Diante de tal posição e do agravamento da crise aérea, o Presidente autorizou o Comando da Aeronáutica endurecer agilizando os inquéritos militares contra os controladores de tráfego aéreo e prendendo as suas lideranças, qualificadas de sabotadores pela FAB (Folha de São Paulo, 22.06.2007). Em nota oficial, Pires afirma que o país não será refém de nenhuma categoria profissional e acusou que um grupo de controladores aéreos insiste em violar o direito constitucional de ir e vir (O Globo, 22.06.2007).

Assim, em reação ao movimento a FAB puniu com dez dias de detenção o presidente da Associação Brasileira de Controladores de Tráfego Aéreo, Wellington Rodrigues, e o vice-presidente da Federação Brasileira das Associações de Controladores de Tráfego Aéreo, Moisés Gomes de Almeida. Transferiu ainda 14 controladores do CINDACTA-1, em Brasília,

---

[132] O procurador Alessandro Miranda, do Ministério Público do Trabalho, afirmou que uma investigação feita no CINDACT-4, em Manaus, verificou um déficit de 38 controladores de voo. O número de operadores necessário para aquele centro seria de 170 enquanto o mesmo contava apenas com 132 operadores. Para o procurador "Essa defasagem é perigosa porque pode causar sobrecarga de trabalho" (Brasil, 2007)

[133] Na sexta-feira (22.07.2007), de acordo com a INFRAERO, dos 1.784 voos programados no país 625 (35%) registraram atrasos superiores a uma hora e 142 foram cancelados. No Galeão (RJ), dos 175 voos, 77 tiveram atrasos e 28 foram cancelados; em Guarulhos (SP), dos 212 voos previstos, 46 atrasaram e 12 foram cancelados; em Congonhas (SP), dos 226 voos, 47 atrasaram e dez foram cancelados; no Guararapes (PE), dos 54 voos previstos 35 atrasaram e seis foram cancelados; em Confins (MG), dos 64 voos 42 atrasara e quatro foram cancelados; finalmente, em Brasília (DF), dos 133 voos previstos, 73 atrasaram e três foram cancelados. Estes foram os aeroportos atingidos mais fortemente pelo "apagão aéreo" (O Globo, 22.06.2007).

[134] "Motim. Art. 149. Reunirem-se militares ou assemelhados: I - agindo contra a ordem recebida de superior, ou negando-se a cumpri-la; II - recusando obediência a superior, quando estejam agindo sem ordem ou praticando violência; III - assentindo em recusa conjunta de obediência, ou em resistência ou violência, em comum, contra superior; IV - ocupando quartel, fortaleza, arsenal, fábrica ou estabelecimento militar, ou dependência de qualquer deles, hangar, aeródromo ou aeronave, navio ou viatura militar, ou utilizando-se de qualquer daqueles locais ou meios de transporte, para ação militar, ou prática de violência, em desobediência a ordem superior ou em detrimento da ordem ou da disciplina militar. Pena - reclusão, de quatro a oito anos, com aumento de um terço para os cabeças" CPM de 1969.

para o Comando de Defesa Aérea Espacial Brasileira e informou que novas transferências poderiam ocorrer (Guerreiro, 2007). A punição se deve ao fato de os dois militares terem dado entrevistas a órgãos de imprensa sobre a crise aérea (Art. 163 do CPM: Publicação ou crítica indevida). Segundo a FAB, militares necessitam de autorização para se pronunciar em qualquer meio de comunicação. O presidente da FEBRACTA, Carlos Trifilio, também poderá vir a cumprir até 20 dias pelo mesmo motivo (Manzini, 2007). Ao receber o formulário de "apuração de transgressão disciplinar" por ter concedido uma entrevista ao programa "Fantástico", Wellington Rodrigues (ABCTA), afirmou que punir os controladores que deram entrevista à imprensa não irá solucionar os problemas da crise aérea. Afirmou ainda que a atitude da FAB vai de encontro ao direito de associação assegurado pela Constituição de 1988[135] (França, 2007).

A queda do ministro da Defesa Waldir Pires foi a consequência política mais visível da crise aérea. Assim, no dia 25 de julho de 2007 o presidente Lula pediu o cargo a Pires que foi substituído por Nelson Jobim, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (Estado de São Paulo, 25.07.2007). Na esfera jurídica as repercussões permaneceram através dos julgamentos e condenações dos controladores. Em julho de 2008 a Justiça Militar condenou oito controladores do CINDACTA-4. Em um julgamento que durou seis horas. Todos os controladores foram condenados por crimes militares a penas que variam de dois meses a dois anos de prisão em regime aberto. Os crimes militares foram, dependendo do caso, desrespeito à superior (Art. 160 do CPM), incitamento (Art. 155 do CPM), recusa de obediência (Art. 163 do CPM), e críticas indevidas (Art. 163 do CPM), por terem dado declarações públicas a jornalistas. Para o advogado de defesa dos controladores, João Thomas, "Muito do que está em jogo é o direito de expressão, de manifestação e até o direito de crítica correta e fundamentada, conforme está no processo. A preocupação deles, o tempo todo, era o bem-estar da população, isso é uma motivação do que é justo" (O Globo, 2008).

A terceira crise remete para a demarcação de terras indígenas, em especial a reserva Raposa Serra do Sol[136] localizada no estado de Roraima. O conflito a partir do qual a crise foi gerada diz respeito à demarcação contínua da reserva indígena que viria a ocasionar a retirada de arrozeiros existentes na área e a tentativa de resistência destes últimos à ação do Estado. A repercussão internacional do caso teve como desdobramento a cobrança por parte de

[135] C.F. 1988, Art. 5, "XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar".
[136] Esta reserva é formada por uma área contínua de 1.7 milhão de hectares, dividida entre imensas planícies. Nela habitam aproximadamente 20 mil índios, majoritariamente da etnia macuxi e outros grupos menores tais como os uapixanas, taurepangs e ingaricós. Além dos índios habitam também a área pequenos proprietários rurais, alguns comerciantes e um grupo de grandes e influentes produtores de arroz (Estado de São Paulo, 01.04.2008).

organismos da ONU e da OEA, de medidas do governo brasileiro, no sentido de liberar a área para a comunidade indígena (Estado de São Paulo, 01.04.2008).

O cerne da crise foi o pronunciamento do comandante Militar da Amazônia, general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, que chamou a política indigenista do governo de lamentável e caótica. Em palestra do seminário "Brasil, Ameaças à sua Soberania", realizado no Clube Militar do Rio de Janeiro no dia 16 de abril de 2008, o general Heleno afirmou: "A política indigenista brasileira está completamente dissociada do processo histórico de colonização do nosso país. Precisa ser revista com urgência" (Folha, 17.04.2008). Criticou ainda um documento da ONU que pede a desmilitarização das terras indígenas para que possa haver progresso e desenvolvimento econômico e social.

O fato de um militar da ativa ter feito pronunciamento acerca de questões eminentemente políticas, levou o presidente Lula a cobrar do ministro da Defesa Nelson Jobim e do Comandante do Exército, general Enzo Peri, convocar o general Heleno para explicar as críticas (Estado de São Paulo, 17.04.2008). A reação militar a atitude do governo foi imediata. O Alto Comando concordou unanimemente com o general Heleno. O Clube da Aeronáutica emitiu nota contendo ameaças ao governo[137]. O general do Exército e presidente do Clube Militar, Gilberto de Figueiredo, também saiu com uma nota em apoio ao general Heleno. Nela ele reforça a crítica à política indigenista do governo e estranha o pedido de explicações do presidente da República sobre o caso, já que ele não o faz quando ministros do seu partido contestam publicamente a política econômica do governo (Belchior, 2008). O general Heleno foi a Brasília explicar o inexplicável. De fato, nada explicou.

A reação do presidente Lula foi por demais estranha. Em mensagem a propósito do Dia do Exército ele elogiou o "'sentimento de nacionalidade' que uniu em torno do Exército Brasileiro, 'índios, brancos, negros e mestiços' na Batalha dos Guararapes". (Estado de São Paulo, 18.04.2008). Posteriormente, durante o lançamento do Plano Amazônia Sustentável, ele fez uma crítica publica ao general Heleno, mas sem citar-lhe o nome. Além disso, a decisão sobre a demarcação saiu da esfera política e passou para a esfera jurídica: o STF ficou com a decisão final sobre se a demarcação sería contínua ou não. Lula "lava as mãos" e diz aguardar a decisão do Supremo. Tal decisão foi favorável à demarcação contínua. Apesar da decisão favorável a posição do governo, o comandante-em-chefe das Forças Armadas saiu mais uma vez com a sua autoridade arranhada.

[137] A nota assinada pelo tenente-brigadeiro-do-ar, Ivan Frota, é concluída com o seguinte teor: "Que o presidente não se atreva a tentar negar-lhe o sagrado dever de defender a soberania e a integridade do Estado brasileiro [...] Caso se realize tal coação, o país conhecerá o maior movimento de solidariedade militar, partindo de todos os recantos deste imenso país, jamais ocorrido nos tempos modernos de nossa história" (O Globo, 18.04.2008).

Uma quarta crise que lançou mais uma vez o governo em rota de colisão com os militares diz respeito à abertura dos documentos da ditadura militar. A Constituição de 1988 no seu Art. 5°, XXXIII, afirma que "todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado". Na legislação infraconstitucional a ressalva feita no final do inciso citado está disposta na MP n° 228 que foi regulamentada pelo Decreto n° 5.301, de 9 de dezembro de 2004.

O decreto, no seu artigo 4, cria uma Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, cujo objetivo é classificar as informações e o respectivo período em que as mesmas devem ser mantidas em sigilo ou não. O que causa estranheza é que entre autoridades tais como o presidente e o vice-presidente da República, os ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, os chefes de missões diplomáticas e consulares permanentes no exterior, se encontram na Comissão os comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

No seu artigo 7, o decreto estabelece os prazos para abertura dos documentos a partir da sua produção e pela sua classificação. "I – ultra-secreto: máximo de trinta anos; II – secreto: máximo de vinte anos; III – confidencial: máximo de dez anos; e IV reservado: máximo de cinco anos". Em seu parágrafo único este artigo estabelece que: "Os prazos de classificação poderão ser prorrogados uma vez, por igual período, pela autoridade responsável pela classificação ou autoridade hierarquicamente superior competente para dispor sobre a matéria".

O fato é que a despeito da legislação constitucional e infraconstitucional há no Brasil uma instituição informal do "sigilo eterno" que mantém, por exemplo, em segredo, uma farta documentação acerca da Guerra do Paraguai (1864-1870). Para Alencar (2008) "É absurdo manter em segredo documentos com mais de cem anos. O argumento do Itamaraty é que seria criada uma crise diplomática com o Paraguai. Em 2004, a Folha revelou que autoridades brasileiras subornaram árbitros que demarcaram as fronteiras, subtraindo território do Paraguai no século 19".

No que diz respeito aos arquivos da ditadura, as Forças Armadas afirmaram que boa parte dos documentos foi destruída. É o caso dos documentos da Guerrilha do Araguaia. Neste caso, caberia ao governo apurar quem não guardou os documentos, como deveria, e quem autorizou queimá-los, responsabilizando-os. Embora o governo avalie que tais arquivos

não venham a causar grandes polêmicas, não age como deve e como requer a sua responsabilidade. Considera-se esta prerrogativa alta.

Papel dos militares na inteligência. Diferentemente de países que deram início à "terceira onda de democratização", a exemplo de Portugal e Grécia, que ao final de suas ditaduras militares e no início dos seus regimes democráticos desmilitarizaram e desativaram os esquemas clandestinos dos seus serviços secretos, o Brasil além de não desmilitarizar o SNI, ampliou as suas atribuições[138]. A explicação para isto está talvez na debilidade política e na fragilidade institucional do novo governo e na necessidade, portanto, da manutenção de um serviço de informação militarizado.

O Serviço Nacional de Informação foi criado pela lei nº 4.341 de 13 de junho de 1964 em substituição ao SFICI. O objetivo principal do Serviço era supervisionar e coordenar as atividades de informação e contrainformação no Brasil e no exterior. De 1964 a 1990 o SNI ficou subordinado diretamente à presidência da República. Portanto, de 1964 a 1985 sob o comando militar e, em última instância, de um presidente também militar. De 1985 a 1990, durante o governo Sarney, o General-de-Exército Ivan de Souza Mendes comandou o SNI.

No primeiro dia do governo Collor o SNI foi extinto[139] e em seu lugar criado o Departamento de Inteligência. Assim, de um serviço de inteligência com *status* de ministério, ele passaria a ter *status* de departamento subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos. Desta forma, o DI não tem acesso direto à Presidência da República, mas apenas por meio da SAE, que tinha à frente um civil, Pedro Paulo Bergamas Leoni Ramos. O DI também teve à frente um civil, Flávio Duarte, que apesar de jornalista, tinha passado a sua vida profissional trabalhando no SNI. As principais mudanças ocorridas na inteligência brasileira foram as seguintes: a) fechamento de algumas regionais do SNI; b) extinção da Divisão de Segurança e Informações (DSI) e da Assessoria de Segurança e Informações (ASI); c) as agências regionais do DI seriam comandadas por civis; d) a comunidade de informação seria dissolvida formalmente e assim não teria mais relações formais com os serviços secretos das três Forças; e) demissão dos funcionários não efetivos e retorno aos órgãos de origem dos funcionários efetivos, ficando aproximadamente cerca de 1.500 funcionários sendo setecentos agentes de operação e analistas de informação; f) finalmente, o DI deixaria de tratar de assuntos privados dos cidadãos, acabando, assim, com a intromissão da inteligência nas questões não

[138] Ver Zaverucha 2008d.

[139] Naquele momento o quadro funcional do SNI contava com dois generais da ativa, um general da reserva, 111 oficiais do Exército, aproximadamente 35 da Marinha e 25 da Aeronáutica. Além dos militares havia o pessoal civil, funcionários efetivos ou requisitados, entre agentes, analistas e pessoal administrativo que totalizava 3.612 (Figueiredo 2005).

relacionadas com a defesa do Estado. Collor tentou ainda reformular o DI através de dois projetos de leis[140] sem obter sucesso (Figueiredo 2005).

Com o *impeachment* de Collor assume interinamente o seu vice Itamar Franco. Com ele os militares voltam vigorosamente à cena da inteligência. Logo de início Franco convida o almirante-de-esquadra Mario César Flores para assumir a SAE e solicita-lhe um projeto para o serviço secreto e pede ao Congresso Nacional o engavetamento do projeto de Collor. Assim, o DI passa a ser denominado de Subsecretaria de Inteligência ou SSI. A primeira mudança é a de *status*, pois como subsecretaria a SSI está hierarquicamente acima do departamento. A segunda mudança ocorre através de portaria da SAE criando o seu regimento que estabelecia como competência da SSI "[...] produzir informações e análises sobre a conjuntura nacional e internacional de interesse para o processo decisório nacional em seu mais alto nível"[141]. Assim, está formalmente configurado o retorno da inteligência para o campo interno. A SSI permaneceu subordinada à SAE e teve à frente o coronel Wilson Romão que além de ter um fraco desempenho nas tarefas da inteligência tentou trazer antigos funcionários do SNI para a SSI, o que foi prontamente vetado por Flores com quem teve diversos desentendimentos. Neste embate Franco achou por bem substituir Romão e em seu lugar assumiu o jornalista de formação Afonso Antonio Marcondes que, igualmente a Duarte, que dirigiu o DI no governo Collor, havia passado quase toda vida profissional servindo ao SNI.

O governo de FHC herdou a SSI de Franco e até cria aquela que seria a sua substituta, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), teve que lidar com a antiga estrutura. No entanto, como o novo titular da SAE Ronaldo Sardenberg não queria a SSI sob a sua subordinação, ela foi deslocada para a Secretaria Geral da Presidência que tinha à frente o economista Eduardo Jorge.

Para preparar o projeto da ABIN FHC convidou o general Fernando Cardoso que trabalhara no SNI no governo Figueiredo e chefiara o CIE no governo Collor. Por incompatibilidades com Jorge, Cardoso pediu demissão e foi substituído pelo ministro-chefe da Casa Militar, general Alberto Mendes Cardoso, que nunca havia trabalhado no serviço secreto (Figueiredo 2005).

A Lei n° 9.883 foi sancionada em 7 de dezembro de 1999 e finalmente ABIN estava criada. No seu parágrafo primeiro do artigo 1° estão definidos os objetivos da Agência:

> "§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados,

[140] PL n°1.862/91 e PL n° 3.031/92.
[141] Portaria n° 9 da SAE, de 29 de abril de 1993

> convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária".

Mas juntamente com a ABIN viria o Sistema Brasileiro de Inteligência. O SISBIN, sob coordenação da ABIN, abrigaria órgãos da administração federal e caso fosse de interesse dos governos dos estados, órgãos públicos estaduais. Assim, as informações da Receita Federal, da Polícia Federal, dos Correios, da Anatel, da Previdência Social, do Incra, etc. estavam todas a disposição do SISBIN. Para Figueiredo (2005), enquanto a antiga comunidade reunia dezenas de órgãos, a nova abrigaria centenas.

Entre algumas das atividades de Cardoso à frente do Gabinete de Segurança Institucional (antiga Casa Militar) estavam as de cuidar da segurança pessoal do presidente e da sua família, negociar greves de policiais militares nos estados, articular com governadores medidas contra violência urbana, servir de ligação entre a Presidência e os militares e comandar a inteligência, pois a ABIN estava diretamente subordinada à GSI (Figueiredo, 2005). Como diretor geral da ABIN se encontrava o coronel Ariel Rocha de Cunto nos anos de 1999 e 2000 e Marisa Almeida Del'Isola Diniz, psicóloga e ex-professora da Escola de Inteligência na época do SNI, entre os anos de 2000-02. Embora formalmente a ABIN devesse estar submetida a controle externo configurado por uma comissão constituída por três deputados e três senadores, tal fiscalização se mostrou ineficiente e de fato a comissão nunca conseguiu penetrar no âmago da ABIN.

Sob a gestão de Cardoso e Cunto diversos eventos ocorreram à revelia da lei: a) a utilização do Exército para defender uma propriedade dos filhos de FHC em Buritis (MG)[142]; b) a investigação e intimidação do procurador da República Luiz Francisco de Souza, que apurava irregularidades no governo FHC; c) o grampo de uma reunião política em Brasília que contava entre outras presenças com a do governador de Minas Gerais, Itamar Franco[143], naquele momento adversário político de FHC; d) a ficha produzida pela ABIN do jornalista Andrei Meireles da revista "Isto É". Nela consta a militância passada no PCB, a sua atuação no sindicato dos jornalistas e a participação de um encontro sindical em Cuba. Andrei vinha fazendo denúncias de escândalos no governo FHC; e) a Veja denuncia o uso da ABIN como guarda pretoriana de FHC: dois agentes da ABIN tentaram proteger o filho de FHC, Paulo Henrique Cardoso, do empresário João Batista Pereira Vinhosa que possuía 141 documentos que comprovariam supostamente o uso de tráfico de influência de Paulo Henrique para

[142] A juíza Adverci Mendes de Abreu, da 5ª. Vara de Justiça Federal de Brasília condenou Cardoso, em primeira instância, pelo fato do mesmo ter usado o Exército para proteção de propriedade privada. No entender da juíza as Forças Armadas só podem ser acionadas para defesa da pátria e garantia dos poderes constituídos. Na verdade, a própria ABIN também participava das ações de segurança na fazenda.

[143] Franco ameaçou denunciar o governo brasileiro à Comissão de Direitos Humanos da OEA.

beneficiar uma multinacional. Os documentos foram confiscados pelos agentes; f) o grampo clandestino implantado no BNDES e a consequente escuta de autoridades, entre elas André de Lara Rezende (presidente do BNDES) e o próprio FHC, quando tratavam da tentativa de convencer a Previ, fundo de pensão do Banco do Brasil, de integrar o consórcio do banco Opportunity. A investigação, que deveria ficar a cargo da Polícia Federal é entregue à ABIN e desta forma admite-se aquilo que sempre era negado pela direção da ABIN: que a inteligência também faz operações de investigação. Posteriormente o caso foi entregue à PF que ao encerrar o inquérito e entregá-lo ao Ministério Público este apresentou denúncia que concluía ser o grampo do BNDES obra "institucional" da inteligência e denunciou os agentes Temílson Antonio Barreto (executor do grampo), o ex-agente do CENIMAR Adílson Alcântara de Mattos (co-autor) João Guilherme Almeida dos Santos, chefe da Agência Rio da ABIN e o chefe de operações da ABIN Gerci Firmino da Silva (os dois classificados como mandantes). Após julgados. Barreto foi condenado a três anos e quatro meses de prisão, Mattos a dois anos e oito meses e os dois últimos foram inocentados; g) presença do agente Carlos Alberto del Menezzi na Agência, cujo nome consta da relação de 444 torturadores pelo projeto "Brasil: nunca mais". Ex-tenente do Exército em Belo Horizonte, convocado para o serviço secreto, deu baixa no Exército e passou a ser agente secreto. FHC mandou afastá-lo e mandou abrir sindicância para averiguar as denúncias de tortura. (Figueiredo 2005).

Uma grande vitória obtida pela comunidade de segurança se deu no último ano de governo de FHC. Em dezembro de 2002 foi assinado o Decreto n° 4.553 que "Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências"[144]. Este decreto restringiu o acesso da sociedade aos papéis da administração pública. O Decreto n° 2.134 de 24 de janeiro de 1997 que vigorava até então, estabelecia o limite máximo de 30 anos para os documentos ultrassecretos, o de 20 anos para os considerados secretos, o de 10 anos para os confidenciais e cinco anos para os reservados. O atual decreto estabelece 30 anos prorrogáveis por mais 30 para os ultra-secretos, 20 anos prorrogáveis por mais 20 para os secretos, 10 anos prorrogáveis por mais 10 para os confidenciais e cinco anos prorrogáveis por mais cinco para os reservados. Em suma, os prazos foram prorrogados por igual período de tempo que constava no Decreto n° 2.134.

Este é um tema polêmico por diversos motivos. Para a ex-diretora do Arquivo Nacional, Celina Amaral Peixoto somente as ditaduras têm prazos superiores a 30 anos para

[144] Decreto n°4.553, de 27 de dezembro de 2002.

abertura de documentos(Góis *apud* Zaverucha 2005). Pediu ao então ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, a revogação do decreto já que o artigo 22 da Lei n° 8.159 estabelece que "É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos"[145]. Igualmente, o diretor-geral do Arquivo Nacional, Jaime Antunes fez requerimento à Casa Civil da presidência da República invocando a inconstitucionalidade do decreto por ser contrário à Lei n° 8.159. Somente em 2004 o governo Lula através do Decreto n° 5.310[146] restabelece os prazos determinados pela Lei dos Arquivos (Zaverucha 2005).

A partir de 1977 a inteligência brasileira começou a dar atenção ao então metalúrgico e sindicalista Lula. Foram três greves gigantescas em 1978, 1979 e 1980, ano em que o Partido dos Trabalhadores foi fundado. Na sua vida sindical e política Lula teve especial atenção do SNI. Foi detido durante 31 dias, enquadrado na LSN, julgado e condenado a três anos e meio de prisão pela Justiça Militar, embora, ulteriormente, o processo tenha sido anulado. Mesmo com o advento da Nova República o SNI permaneceu espreitando aquele que, enfim, em 2002, seria eleito presidente da República (Figueiredo 2005).

Eleito Lula tratou de manter uma política de boa vizinhança com os militares. Entre as primeiras ações do seu governo podem ser citadas: a) a exclusão dos militares da reforma da previdência mantendo assim os direitos adquiridos dos mesmos, o que não ocorreu em relação ao funcionalismo público civil; em meio a corte de gastos em diversas áreas retomou um projeto no valor de 700 milhões de dólares destinados à compra de aviões de caça para a Força Aérea; c) manteve a militarização do serviço secreto do ponto de vista institucional mantendo-o subordinado ao GSI que passou a ser comandado pelo general da ativa Jorge Armando Félix, que permaneceu com os mesmos encargos do general Cardoso, seu antecessor; d) manteve a missão interna do serviço secreto que era de detectar determinados grupos que poderiam representar possível ameaça à estabilidade social e à segurança do Estado como movimentos sociais a exemplo do MST e do MTST e lideranças sindicais; e) procurou alargar o poder da ABIN tentando aprovar a legalização do uso de instrumentos de espionagem eletrônica[147]; f) manteve em determinado momento agentes oriundos do então SNI dominando a direção executiva da ABIN (Figueiredo 2005).

Durante o governo Lula estiveram à frente da ABIN Marisa Almeida Del'Isola Diniz (2003-2004), Mauro Marcelo de Lima e Silva, delegado da Polícia Civil de São Paulo (2004-2005), Márcio Paulo Buzanelli, membro da inteligência (2005-2007), Paulo Fernando da

[145] Lei n° 8.159, de 8 de janeiro de 1991.
[146] Decreto n° 5.301 de 9 de dezembro de 2004.
[147] Nos países democráticos onde estes meios são utilizados a missão da inteligência é externa ficando a cargo da polícia e de outras instituições coercitivas a coleta de informações internamente.

Costa Lacerda, ex-diretor da Polícia Federal (2007-2008) e a partir de 2008 Wilson Roberto Trezza, funcionário de carreira da ABIN, em caráter interino (Galeria Histórica da Presidência da República).

Entre as várias crises que o governo Lula sofreu na sua relação com a inteligência duas são relevantes: a primeira está relacionada à abertura dos documentos oficiais sobre a Guerrilha do Araguaia, em grade parte em poder da inteligência do Exército, o CIE (já tratada na prerrogativa anterior). A segunda diz respeito à utilização de grampos telefônicos no Palácio do Planalto, no Congresso Nacional e no STF.

Tudo começou com uma matéria de capa da revista Veja[148] na sua edição 2073 que denunciou o fim da privacidade no Brasil e afirmou que até o Palácio do Planalto e o STF suspeitavam ser alvos de espionagem através de escutas clandestinas provavelmente implantadas por agentes da ABIN. A matéria afirma o caráter histórico da espionagem clandestina do país e a ameaça que isto representa para a democracia. Afirma ainda que se espiões instalados do lado de fora da mais alta corte do país conseguem ouvir as conversas dos ministros, não há dúvidas de que "[...] está-se diante de um grave e inaceitável ataque à democracia" Veja (2008, 13.08.2008:56). As possíveis vítimas das escutas clandestinas foram o Presidente do STF, Gilmar Mendes, o chefe-de-gabinete da presidência da República, Gilberto Carvalho, os ministros Dilma Roussef (Casa Civil) e José Múcio (Relações Institucionais), e os senadores Garibaldi Alves (PMDB-RN), presidente do Senado, Demóstenes Torres (DEM-GO) e Arthur Virgilio (PSDB-AM).

A reação às escutas foi imediata. A oposição exigia a imediata demissão de toda a diretoria da ABIN e ameaçava o presidente Lula de *impeachment* com base na Lei n° 1.079/50[149], caso não ocorresse uma rigorosa apuração e punição dos envolvidos (Samarco 2008). A Câmara Federal instalou uma CPI. Em São Paulo Lula condenou o Grampo ilegal e afirmou a necessidade de apurar e punir os culpados (Brigido e Lima 31.08.2008). Torres que teve uma conversa com Mendes grampeada exigiu medidas enérgicas do presidente da República. Virgílio distribuiu uma nota oficial na qual alerta para a gravidade da situação: "O fato é que uma República em que líderes da Oposição, o Presidente do Congresso Nacional e o Presidente da Suprema Corte são espionados, poderá estar gravemente se distanciando da

[148] Diego Escostieguy e Policarpo Júnior "De olho em nós", *Veja*, Edição 2073 de 13 de agosto de 2008

[149] A Lei n° 1.079 de 10 de abril de 1950 define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo julgamento. "Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: I - A existência da União; II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais: IV - A segurança interna do país: V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária; VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII – O cumprimento das decisões judiciárias (Constituição, artigo 89)".

segurança que a democracia oferece ao cidadão" (O Globo, 31.08.2008). Uma nota conjunta[150] do PSDB, do DEM e do PPS é mais vigorosa e denuncia o presidente Lula de receber relatórios periódicos da ABIN com base em grampos ilegais e ter uma "reação frouxa" diante dos fatos. Afirma que a falta de esclarecimento do fato é um retrocesso de 20 anos no processo de democratização do Brasil que tem exatamente no STF e no Congresso Nacional os seus principais guardiães. O atentado contra estas instituições é um atentado à própria democracia. E finaliza apelando ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Congresso Nacional uma resposta a estes fatos em defesa da democracia (Pinheiro, 2008).

No seu depoimento à CPI das Escutas Clandestinas da Câmara, Paulo Lacerda, diretor-geral da ABIN negou que a Agência lance mão de escutas clandestinas na sua atividade de inteligência. Negou as denúncias da revista Veja afirmando que as mesmas são destituídas de base factual. Negou ainda qualquer relação dos agentes da ABIN com a Operação Satiagraha[151], admitindo, porém, uma "colaboração informal" em atividades prosaicas, tais como pesquisar endereços pela internet. Negou ainda que tenha estado em contato com o delegado Protógenes, só sabendo da colaboração da ABIN através de um subordinado. Ao contrário das afirmações de Lacerda, os seus inúmeros encontros com Protógenes mostram que ele tinha conhecimento da ação dos seus agentes. A CPI transcorreu em clima favorável a Lacerda (Veja, 27.08.2008).

No Brasil da Nova República, portanto, a inteligência se manteve militarizada e há vários indicadores que apoiam esta conclusão: a) não há um controle civil da ABIN, pois a comissão de controle da Agência instalada no Congresso Nacional em 2000 pouco ou nada fez até o presente momento; b) como não há um distinção entre as inteligências civil e militar, a inteligência das Polícias Militares dos estados passaram a ser contempladas pela ABIN. c) nos quadros da ABIN foram incorporadas pelo menos 226 pessoas egressas do SNI, segundo o general Cardoso, então Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional. Além disso, 25 dos 27 cargos da direção da ABIN era composta por membros do SNI; d) ainda segundo Cardoso o setor de segurança orgânica, responsável por salvaguardar as informações produzidas, estava fora de controle; e) o monitoramento pela ABIN de ONGs tais como o *Greenpeace* e a *Américas Watch*, organizações defensoras do meio ambiente e dos direitos humanos, respectivamente; f) a manutenção no governo Lula de um general da ativa (Jorge

[150] Assinam a nota conjunta o senador Sérgio Guerra, presidente nacional do PSDB, o deputado federal Rodrigo Maia, presidente nacional do DEM e Roberto Freire, presidente nacional do PPS.

[151] Operação realizada pela Polícia Federal sob o comando do Delegado Protógenes Queiroz com o objetivo de coibir o desvio de verbas públicas, a corrupção e a lavagem de dinheiro e que resultou entre outras prisões na do banqueiro Daniel Dantas.

Armando Félix) no comando da GSI e, portanto, da ABIN. Ele é responsável entre outras coisas de decidir quais informações coletadas devem ser repassadas ao presidente da República; g) o malogro da tentativa do Diretor-Geral da ABIN, Mauro Marcelo de Lima e Silva, de mudar o desenho institucional da agência passando a mesma a ser subordinada diretamente à Presidência da República. Em sentido contrário, o general Félix defendeu a permanência da subordinação da Agência ao GSI, prontamente aceito por Lula; h) no episódio da CPI dos Correios[152], Silva, pressionado pelos parlamentares, afastou-se do cargo; i) estes fatos fortaleceram o general Félix e possibilitou ao mesmo indicar o nome do novo Diretor-Geral da ABIN: Macio Paulo Buzannelli, membro do extinto SNI.(Zaverucha 2005).

Finalmente, estes são alguns dados que apontam para a convicção de que tanto institucionalmente, quanto culturalmente a inteligência brasileira no período da Nova República, não obstante o seu perfil de uma inteligência civil, mantém-se militarizada. É possível perceber que em toda sua trajetória desde o governo Sarney até o terceiro ano do segundo governo Lula, pouco ou nada foi feito para implementar uma inteligência de fato civil e com os objetivos que numa democracia toda inteligência possui: a da defesa do Estado democrático de direito. Pode-se, portanto, perceber que neste período as agências de inteligência permaneceram militarizadas e foram controladas ou, de direito e de fato, ou pelo menos de fato, por longo tempo, por militares da ativa e ex-agentes do antigo SNI. Além disto, há uma insipiente supervisão da inteligência por parte do Congresso Nacional. Considera-se, portanto, esta prerrogativa alta.

Papel dos militares na segurança pública. Quando os militares têm como uma das suas missões precípuas assegurarem os poderes constituídos e a manutenção da lei e da ordem, o controle civil democrático sobre os mesmos fica fortemente mitigado ou até mesmo inviabilizado e, por via de consequência, a inexequíbilidade da própria consolidação democrática. Segundo Eaton (2008:28) "[...] a intervenção militar na segurança interna tem resultado tradicionalmente em autoritarismo".

Relembrando Desch (1996 e 1999), a missão das Forças Armadas pode ser identificada pela sua doutrina de segurança. A legislação brasileira sobre segurança nacional sempre privilegiou a defesa do Estado face às ameaças internas. Há um inimigo interno que deve ser combatido em nome da segurança do Estado. Desde a Lei Nº 38, de 4 de abril de 1935 até a atual Lei de Segurança de Nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, a doutrina de segurança brasileira tem privilegiado as "ameaças e os inimigos internos".

[152] A CPI dos Correios foi instaurada para apurar denúncias de atos de corrupção na Empresa de Correios e Telégrafos.

Embora a Constituição de 1988 estabeleça no seu artigo 144 que os órgãos responsáveis pela segurança pública são a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis; as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, o seu Art. 142 contempla a participação das Forças Armadas na manutenção da lei e da ordem.

Assim, esta possibilidade da presença dos militares na área da segurança pública se constitui num grave problema, tanto no que tange à violação de direitos humanos, quanto à consolidação de uma democracia liberal, qual seja, a militarização da segurança pública. Por militarização se entenda "[...] o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividade de natureza civil, dentre elas a segurança pública" (Cerqueira, 1998).

Para Zaverucha (2008), alguns fatores concorrem para a manutenção do Exército brasileiro com a missão de propiciar a segurança pública. Inicialmente, há uma demanda da sociedade civil no sentido de que o governo tome medidas rigorosas face às altas taxas de violência urbana e rural; em segundo lugar, existe ainda um número de políticos e parcelas consideráveis das elites civis e militares que receiam a implantação de um regime político do tipo cubano ou boliviano, por parte de grupos marxistas de extrema-esquerda; em terceiro lugar há o medo de que ocorra uma conspiração entre que reúna os interesses de grupos criminosos e grupos radicais de esquerda nacional ou internacional; além disso, a baixa credibilidade do aparato policial, principalmente das polícias civil e militar, mobiliza a população no sentido de desejar a presença das Forças Armadas, particularmente o Exército nas atividades de segurança pública; finalmente, sob o argumento de que a gravidade situação se tornou objeto de segurança nacional o Exército criou a doutrina de garantia da lei e da ordem que é uma releitura da doutrina de segurança nacional utilizada amplamente no período do regime militar[153].

Ainda segundo Zaverucha (2008 e 2008b), civis e militares durante a transição fizeram um pacto informal no qual o retorno à democracia eleitoral teve como moeda de troca a manutenção de enclaves autoritários dentro do aparato estatal. Assim, a instauração de uma democracia eleitoral se deveu à preservação de um determinado grau de autonomia dos militares. Este equilíbrio institucional é desejável por civis e militares e somente poderia ser alterado a partir de incentivos exógenos, a exemplo de ações de nações rivais, ou endógenos, derivada de considerações de mudanças domésticas. Portanto, em casos que denotem os mais

[153] Zaverucha lembra ainda que a Lei de Segurança Nacional data de 1983, ou seja, promulgada sob a égide do governo militar. Mais que isto, ela ainda se encontra em pleno vigor.

diversos tipos de ameaças o aparato coercitivo do Estado, incluindo as Forças Armadas, pode ser constitucionalmente acionado, para o cumprimento da sua missão constitucional de garantir a lei e a ordem internas.

A manutenção desta missão interna se deve, em larga medida, aos receios não só das elites militares, mas também das civis, das ameaças advindas dos movimentos e organizações que possuem orientação radical de esquerda que pretensamente poderiam vislumbrar a instalação de um governo fundado em ideias marxistas, leninistas e maoístas, em particular, o MST e o MTST. Assim, o papel constitucional das Forças Armadas, a Lei de Segurança Nacional e a doutrina da garantia da lei e da ordem servem de *hedge* para estas elites e a manutenção do seu *status quo*.

A atuação dos militares na segurança interna foi mantida em diversos episódios após a transição do regime e da promulgação da nova Constituição. A primeira delas ocorreu em Volta Redonda apenas quatro dias após a promulgação da nova Constituição. A greve dos trabalhadores da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi decretada ilegal. Com os poderes delegados pelo artigo 142 da Constituição de 1988 o Judiciário pediu a intervenção das Forças Armadas para conter a greve e restabelecer a lei e a ordem. O que resultou desta intervenção militar foi entre outras coisas a morte de três trabalhadores desarmados que exerciam o direito de greve contemplado no Art. 9 da Constituição Federal[154].

Inúmeras outras operações para garantia da lei e da ordem foram realizadas pelas Forças Armadas: a defesa de uma fazenda da família do ex-presidente FHC, invadida pelo MST; escolta de caminhões pipa para algumas cidades no período de seca; distribuição de *kits* de alimentos básicos; programa de erradicação da febre aftosa; em razão de greves da polícia civil ou militar; proteção da 11ª. UNCTAD[155] ocorrida em São Paulo; garantir a segurança do carnaval do Rio de Janeiro; apoiar a luta contra o crime organizado ou fazer a pacificação em áreas de conflitos agrários; proteção do Papa João Paulo II; proteção da conferência de cúpula do Mercosul em Ouro Preto; homologar a reserva indígena Raposa Serra do Sol em Roraima, entre outras (Zaverucha 2008b).

No entanto, foi no ano de 2008 um episódio ocorrido no Morro da Providência (Rio de Janeiro), que fez retornar a discussão do uso das Forças Armadas para garantir a segurança nas cidades (Ferreira, 2008).

[154] Sobre "o caso Volta Redonda" ver Zaverucha (1994).
[155] United Nations Conference on Trade and Development

Eis o fato sumariamente. Em dezembro de 2007 o Exército ocupou o Morro da Providência para dar proteção aos trabalhadores do Projeto Cimento Social cujo objetivo era a revitalização de moradias. No dia 14 de junho de 2008 três jovens[156] daquela comunidade foram detidos pelos militares após um suposto desacato. Foram levados a um oficial que mandou liberá-los. De acordo com a polícia civil, o tenente Vinícius Ghidetti de Moraes Andrade, ao invés de seguir a ordem que lhe fora dada, preferiu juntamente com dez outros militares entregar os jovens aos traficantes do morro da Mineira. No dia seguinte os corpos dos jovens foram encontrados no lixão de Gramacho, município de Duque de Caxias, RJ (Folha de São Paulo, 16.06.2008).

A reação da comunidade local foi imediata: queriam que o Exército desocupasse o local e a punição dos militares. A reação do MD e do comandante do Exército também foram rápidas. Para o ministro da Defesa Nelson Jobim caso as acusações fossem comprovadas, os militares seriam processados como coautores dos crimes. Mas alertou a população para que um caso isolado não fosse confundido com as ações da Força. Citou a atuação das Forças Armadas no Haiti como um bom exemplo. Para o General Enzo Peri a atitude dos militares seria tratada de forma exemplar. Duas notas à imprensa do Centro de Comunicação Social do Exército foram publicadas nos dias 16 e 17 daquele mês. Na primeira o Exército reafirma que a sua presença no Morro da Providência faz parte de uma "Ação Subsidiária" naquela comunidade e que a mesma faz parte das diversas missões constitucionalmente atribuída ao Exército Brasileiro. Ela teria como base um acordo firmado entre os ministérios das Cidades e da Defesa. Em seguida repudia o desvio de conduta de alguns dos seus integrantes e afirma que o Comando militar do Leste determinou a imediata instauração de Inquérito Policial Militar. A nota finaliza afirmando o compromisso do Exército com os superiores interesses e as aspirações da sociedade brasileira (MSG Nr 040 Info/Pub, de 16 de junho de 2008). O teor da segunda Nota reafirma em grande parte os termos da primeira e nega peremptoriamente a atuação da Força naquela localidade com qualquer ação de cunho político-eleitoral (MSG Nr 040 Info/Pub, de 17 de junho de 2008). O Ministro Jobim também atribui o caso a um desvio de conduta de alguns membros da corporação. Não é o que pensa Zaverucha (2008c), que denuncia o fato do Ministro da Defesa tentar transformar um problema de ordem institucional em um caso de desvio de conduta. Denuncia, ainda, a utilização partidária do Exército pelo governo federal com a conivência do governo do estado do Rio de janeiro.

[156] David Wilson Florência da Silva, 24 anos, Wellington Gonzaga Costa, 19 anos, e Marcos Paulo da Silva, 17 anos.

Nenhuma dessas reações tanto do governo através do MD quanto do comandante do Exército demoveu a população local de exigir a saída dos militares. Por outro lado, Jobim garantiu que o Exército permaneceria no local. Estava armado o cenário do confronto. Em visita ao Rio representando o Presidente Lula, Jobim havia se comprometido ter um encontro com os moradores e com as famílias das vítimas. Vera Melo, Presidente da Associação de Moradores, afirmou que "Não há mais clima para o Exército permanecer aqui. Isso deveria ser levado em consideração. Não é assim que as coisas serão resolvidas" (Miranda e Pires, 2008). Na manhã do dia 17 de junho o general Enzo Peri e o Chefe do Estado-Maior do Comando Militar do Leste, general Mário Mateus de Paula Madureira, pediram desculpas às mães dos três jovens assassinados. Na tarde deste mesmo dia o ministro Jobim se reuniu na associação de moradores com líderes comunitários e com familiares dos mortos e também apresentou pedido de desculpas. Por fim, o comandante da 9ª Brigada de Infantaria, general Mauro César Lorena Cid, apresentou o primeiro pedido formal de desculpas do Exército (Dantas 2008)

Outras reações se seguiram. No parlamento o deputado Jungmann afirmou que solicitaria ao Congresso Nacional a instauração de uma comissão externa para acompanhar o caso. O Secretário de Segurança do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, disse que tal episódio demonstra a fala de preparo do Exército para atuar nas ruas do Rio. O ministro Tarso Genro compartilha da mesma ideia: "Isso comprova uma visão, que é a visão do presidente Lula, de que as Forças Armadas não são aptas para tratar da segurança pública" (Giraldi 2008). Na verdade não há registro desta posição do Presidente expressa claramente por ele, no entanto, como também não há nenhum pronunciamento em contrário, vale a máxima "quem cala consente". O governador Sérgio Cabral elogiou a polícia civil que atuou com firmeza "no caso desses 11 marginais que não honram a farda do Exército" (Estado de São Paulo, 17.06.2008).

Mesmo com todas as manifestações e pedidos de desculpas a associação de moradores permaneceu irredutível no que diz respeito à saída dos militares da localidade. Embora o general Enzo Peri tenha reafirmado ser fundamental a manutenção do Exército além da população local o general encontraria novos e mais sérios obstáculos. A pedido da Defensoria Pública da União, a juíza Regina Coeli Medeiros, da 18ª Vara Federal do Rio de janeiro, determinou no dia 18 de junho a retirada das tropas do Morro da Providência com multa diária de R$ 10 mil em caso de descumprimento da determinação. Tal decisão foi perfeitamente fundamentada nos artigos 142 e 144 da CF e na LC n° 97/99, artigos 15, 16 e

17; e na LC n° 117/2004. Na sua decisão, a juíza questiona dois requisitos não observados para a atuação do Exército na ação subsidiaria prevista na LC 97/99. Diz ela:

> "É de se concluir, portanto, que dois são os requisitos para a atuação subsidiária descrita acima, quais sejam: a determinação expressa do Presidente da República, observada a forma de subordinação mencionada nos incisos do artigo 15, da LC nº 97/99, bem como o esgotamento ou a insuficiência de recursos de Segurança Pública por parte do Ente Federativo".

E complementa:

> "No presente caso, nota-se que, além do aparente desatendimento das formalidades e requisitos previstos em Lei Complementar, foi observada a inabilidade e o despreparo do Exército Brasileiro no desenvolvimento de seu mister relativamente à garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro, bem como sua atuação prática como verdadeira instituição de policiamento ostensivo, na medida em que descumpriu a orientação específica quando da apreensão de pessoas, infringindo os comandos normativos acima descritos".

Finalmente, conclui:

> Isto posto, defiro o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, para determinar a retirada das tropas do Exército Brasileiro do Morro da Providência, no Município do Rio de Janeiro, com a mantença do pessoal técnico-militar colaborador do projeto Cimento Social, impondo-se a imediata substituição dos militares pela Força Nacional de Tarefa, em efetivo suficiente ao resguardo da segurança local, conforme fundamentação acima expendida. Oficie-se a Advocacia-Geral da União para imediato cumprimento da decisão" (Folha de São Paulo, 18.06.2008)

Uma vez tomada a decisão de retirada do Exército a AGU informou que logo seja acionada pelo MD irá recorrer da mesma. No entanto, a decisão de recorrer dividiu o governo. No Planalto a reação inicial foi de achar que a saída do Exército seria honrosa nos termos colocados. Para o Comando do Exército, ao contrário, é necessário permanecer no morro para "limpar a área, tirando bandidos". Além disso, considerou uma aberração ter a Força Nacional fazendo a segurança de uma obra tocada pelo próprio Exército (Monteiro 2008). No dia 19 de junho o governo através da AGU protocolou junto ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região recurso contra a decisão da juíza Medeiros (Belchior, 2008). No entanto, quando recebeu os familiares dos jovens assassinados, Lula afirmou que não havia necessidade da manutenção do Exército na comunidade, e argumentou tal afirmação, enumerando as diversas obras do PAC nas quais não há a presença do Exército (Monteiro 2008b).

Finalmente, uma decisão judicial, porém de ordem eleitoral, pôs fim à crise institucional existente. O projeto Cimento Social era fruto de um acordo entre o Ministério das Cidades e o Ministério da Defesa para atender a uma emenda parlamentar do senador Marcelo Crivella do PRB do Rio de Janeiro. Julgando ter o projeto caráter eleitoreiro, já que havia eleições municipais em 2008, e que tal projeto beneficiava a uma das candidaturas, a do senador Crivella, o TRE do Rio de Janeiro decidiu embargar a obra. Com o embargo, perdeu o sentido a permanência do Exército na área. Assim, O ministro Jobim e o Comando Militar

do Leste decidiram a partir de então retirar as tropas do Morro da Providência (Belchior, 2008b).

Para alguns autores, a exemplo de Ferreira (2008), a missão constitucional das Forças Armadas não se refere à manutenção da "ordem pública", pois esta em todas as constituições já seria assegurada pela Guarda Nacional ou milícias estaduais, polícias militar e civil. Para ele como não há restrições ou delimitações explícitas sobre a sua missão constitucional quando se trata da prerrogativa da manutenção da lei e da ordem, é preciso observar na história quais as principais intervenções militares na política ocorridas no Brasil. Segundo Ferreira as intervenções militares ocorreram sempre para manter a constituição, como no "golpe preventivo" de Lott em 1955, ou para impedir a desvirtuação da ordem constitucional de 1946 (a intervenção de 1964), ou para reformar o Estado, a exemplo do tenentismo, da revolução de 1930 e do Estado Novo. Finalmente, ele invoca o argumento de que as Forças Armadas não detêm o poder de polícia[157] e que, portanto, não têm a prerrogativa de fazer segurança pública.

Acerta Ferreira quando afirma que "não há restrições ou delimitações explícitas" na Constituição quanto à missão de manter a lei e a ordem. De fato não está claro se a lei e ordem ali referidas são constitucionais ou infraconstitucionais. Equivoca-se, porém, quando verifica e retira da história exemplos de intervenções apenas relacionadas com a ordem constitucional. Na verdade as ações militares surgem nas duas ordens, a exemplo do caso supracitado da CSN ou no caso do roubo de dois fuzis de sentinelas da Vila Militar de Deodoro em 1997. Naquela ocasião militares agiram como se tivessem poder de polícia e fizeram uma operação na comunidade do Moquiço com vários soldados revistando mulheres, mochilas de crianças que iam à escola e violando casas[158].

Assim, quando afirma que as Forças Armadas não têm poder de polícia isto só é verdadeiro formalmente. De fato, do ponto de vista formal os militares não detêm poder de polícia, tanto é que os deputados Raul Jungmann e Jair Bolsonaro[159] defenderam em 2008 a

---

[157] O poder de polícia presume a autoridade de efetuar detenções não apenas em flagrante delito, mas também através de mandado de prisão, efetuar busca e apreensões, também com o devido mandado judicial, de processar etc.

[158] Ver Zaverucha "Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)", pp. 39-40.

[159] Intrigante é o fato dos deputados Jungmann e Bolsonaro desejarem ver as Forças Armadas fazendo segurança pública. Isto porque o primeiro pertence a um partido da chamada Nova Esquerda, o PPS, herdeiro do antigo PCB. Além disso, pessoalmente o deputado Jungmann sempre teve uma postura política progressista. Ao contrário, o segundo é militar da reserva ligado à linha dura do Exército e filiado ao PP, partido de centro. Sua atuação parlamentar é bastante conservadora e polêmica, principalmente, quando faz apologia ao regime militar ou quando, faltando ao decoro parlamentar, insulta os seus pares chamando-os de "terroristas". Em sua homepage http://www.bolsonaro.com.br/jair/, o deputado apresenta em primeiro plano os brasões das três armas, não tendo em nenhum espaço, por menor que seja, o nome ou número do seu partido político.

concessão de poder de polícia para as Forças Armadas e neste momento se encontra em processo de análise na Câmara a PEC 319/08 de autoria do deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB SP), que pretende assegurar àquelas Forças o exercício do poder de polícia nos seguintes termos:

> "Art. 1º O art. 142 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 1º A:
> § 1º A – No cumprimento das suas distinções constitucionais, é assegurado às Forças Armadas, o exercício do poder de polícia em qualquer área do território nacional, independentemente da posse, propriedade, finalidade ou qualquer gravame que sobre ela recaia".

Em sentido contrário, a tese de Zaverucha (2008, 2008b e 2008c) tem no episódio do Morro da Providência a sua corroboração: a de que o Exército não apenas cumpre um importante papel em relação à segurança interna, mas também que este papel tem sido incrementado. O problema que ele coloca não diz respeito à presença do Exército na atividade de segurança pública, mas o fato do processo crescente de militarização da segurança pública. Esta incapacidade de separar de forma nítida as atribuições das Forças Armadas, que é a defesa das ameaças e dos inimigos externos, e a da polícia, que é a da manutenção da lei e da ordem interna. É esta incapacidade que causa não apenas eventos como o ocorrido no Morro da Providência, mas que, em última instância, caminham no sentido contrário da consolidação democrática.

Assim, a presença das Forças Armadas e, muito particularmente do Exército, na segurança pública se configura como um paradoxo da democracia brasileira. Por um lado, procura-se democratizar as instituições políticas e consolidar uma democracia eleitoral. Por outro a militarização da segurança pública, a não democratização das instituições coercitivas, e o legado autoritário que permeia estas instituições, tem contribuído para o alto índice de violações de direitos humanos[160], portanto, dificultando o processo de consolidação de uma democracia liberal. Considera-se esta prerrogativa alta.

Papel dos militares no sistema legal. A abrangência da legislação, da jurisdição e da estrutura da Justiça Militar permanecem sendo problemas não resolvidos pelo processo de redemocratização no Brasil. Um dos indicadores de uma relação civil-militares democrática é a existência de clara linha institucional de separação entre as jurisdições civil e militar (Rice *apud* Zaverucha, 2004). Assim, em países democráticos em tempos de paz, civis não são

[160]Estas violações podem ser acessadas através das diversas pesquisas, relatórios e publicações dos mais diversos institutos e núcleos de pesquisa, organizações internacionais e não-governamentais a exemplo da Anistia Internacional, Freedomhouse, NICC/UFPE, CRISP/UFMG e NEV/USP.

julgados pela Justiça Militar[161]. No entanto, no Brasil da Nova República a Justiça Militar permanece com uma ampla jurisdição sobre os civis, mesmo em tempo de paz.

A Constituição de 1988 dispõe que entre outros, são órgãos do Poder Judiciário os "Tribunais e Juízes Militares" (Art. 92, VI). Dispõe, ainda, que são órgãos da Justiça Militar o Superior Tribunal Militar e os Tribunais e Juízes Militares instituídos por lei (Art. 122, I e II). No seu artigo 123 estabelece a composição do Superior Tribunal Militar que é de 15 ministros vitalícios de nomeação do Presidente da República com indicação aprovada pelo Senado da República. Destes, três são da Marinha, quatro são do Exército, três são da Aeronáutica (todos oficiais-generais da ativa), e cinco são civis. Finalmente, no Art. 124. a CF dispõe que "à Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei".

Assim, cabe ao Código Penal Militar[162] de 1969 definir o que são crimes militares. em tempo de paz. No seu no seu artigo 9°, incisos I, II e III, o CPM dispõe sobre crimes militares em tempo de paz:

> "I - os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;
> II - os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:
> III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:
> a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar;
> b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;
> c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras;
> d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior".

Portanto, o CPM define como crimes militares não apenas crimes cometidos por militares, mas também por civis, contra a legislação militar. Assim, civis também podem ser acusados, julgados e punidos por crimes militares sob jurisdição e por corte também militares. Esta abrangência da jurisdição militar dentro de uma democracia eleitoral se configura como uma prerrogativa e uma reserva de domínio dos militares incompatíveis com um regime democrático.

Desta forma, no âmbito do sistema legal ainda se apresentam legados autoritários incompatíveis com a ordem jurídica democrática a exemplo do Código Penal Militar, da Lei

[161] Em alguns países a exemplo da Dinamarca, Finlândia, Noruega, Áustria e Alemanha, sequer existe Justiça Militar em tempo de paz (Zaverucha 2004).
[162] Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969.

de Segurança Nacional e do Superior Tribunal Militar, cuja autonomia e constituição contribuem para uma baixa qualidade da democracia (Zaverucha 2005). Em relação à LSN, pode-se citar como exemplos o seu artigo 23 que criminaliza aqueles que procuram mudar a ordem política e social (inciso I), aos que criarem animosidade entre as Forças Armadas e entre estas e as classes sociais e instituições (inciso II), o natural conflito entre as classes sociais (inciso III), e no seu artigo 24 criminaliza o direito de resistência[163] (Lei nº. 7.170/83).

Um outro aspecto da amplitude da legislação militar e das suas cortes é o fato de no Brasil não haver legislação comum acerca de crimes políticos. Assim, durante o regime militar tanto as violações previstas no Código Penal Militar quanto aquelas presumidas pela LSN tinham seus julgamentos realizados pelo Superior Tribunal Militar. Embora a Constituição de 1988 tivesse restringido os crimes militares àqueles previstos no CPM e atribuído aos juízes federais o processo e julgamento de crimes políticos (artigo 109, inciso IV da CF), os crimes políticos permaneceram sendo punidos à luz da LSN. Já foram citados vários exemplos do uso da LSN durante a Nova República.

Assim, coloca-se um duplo problema: por um lado há uma grande propensão de civis serem julgados em tribunais militares, por outro lado é a pequena probabilidade de militares serem julgados pela justiça comum. Países como Argentina, Chile, Uruguai e até mesmo Guatemala, Peru e Paraguai, não permitem que civis sejam julgados por cortes militares. No Brasil civis só não são julgados pelos tribunais militares estaduais, mas podem sê-los pelos tribunais militares federais, seja por crime militar, seja por crime comum. Seguem alguns exemplos retirados de Zaverucha (2000): a) no governo Collor, David Freitas Oliveira, acusado de pichar o muro da casa de um sargento foi julgado por tribunal militar e enquadrado no artigo 261, II e III do CPM[164]; b) no governo Sarney o pastor Werner Fuchs acusou o Exército de "roubar terra" (o Exército havia desapropriado 7.614 ha. de terras em Papanduva, SC) e foi condenado a dois anos de reclusão pela Justiça Militar; c) no governo Franco quatro pessoas no Paraná foram acusadas de pertencerem ao grupo separatista "O Sul é meu País" e foram indiciadas pela LSN; d) ainda no governo Franco, em Pernambuco, a Auditoria Militar Federal condenou Aureliano Caetano de Lira e José Antonio de Lira por

[163] Um dos pioneiros na defesa do direito de resistência foi o filósofo empirista inglês John Locke, precursor do liberalismo político. Se um governo viola os direitos naturais (à vida, à liberdade e à propriedade) deve ser invocado o direito de resistência, que encontra a sua legitimidade na ruptura do contrato social por ato arbitrário do mesmo. "É este, portanto, um estado de guerra entre o governante que viola a propriedade dos seus cidadãos e estes que têm como última escolha submeter-se aos caprichos de tal governante, ou resistir-lhe, depondo-o inevitavelmente pela força" (Oliveira, 2008:177).

[164] CPM, "Art. 261. Se o dano é cometido: II - com emprego de substância inflamável ou explosiva, se o fato não;constitui crime mais grave; III - por motivo egoístico ou com prejuízo considerável".

tentarem retirar madeiras cortadas em área do Exército e resistirem à patrulha militar. Estes casos demonstram a alta prerrogativa que os militares possuem em julgar civis.

Em sentido contrário, pelo fato do crime militar ser definido de forma tão abrangente, os ilícitos penais cometidos pelos militares passam a ser enquadrados pelo CPM e julgados em corte também militar. Para os militares estaduais o único delito que não é julgado por corte militar diz respeito aos crimes dolosos contra a vida de civis. Todos os demais ilícitos cometidos por policiais militares tais como crime contra o patrimônio, abuso de autoridade, espancamento, prisão ilegal, extorsão, sequestro, prevaricação, etc., permanecem sob a alçada da Justiça Militar. Além disso, permanecem sob jurisdição militar todos os crimes cometidos por militares federais (Zaverucha, 2000).

Com o fim do regime militar e a nova Constituição era de se esperar que a Justiça Militar, de modo geral, e a sua mais alta corte, em particular, fossem reconfiguradas para se adequar aos novos tempos. Contrariando estas expectativas, o Código Penal Militar vigente data de 1969, auge do período ditatorial **(**Decreto-lei nº 1.003, de 21 de outubro de 1969**),** a Lei de Segurança Nacional vigente data de 1983 Lei n° 7.170, de 14 de dezembro de 1983) e a sua mais alta corte, o Superior Tribunal Militar, como de resto da Justiça militar, manteve a sua estrutura praticamente intacta: "Mesmo perdendo competências desde 1979, quando deixou de apreciar crimes políticos, o STM continua, basicamente, com a mesma estrutura criada durante o regime militar" (Zaverucha, 2004:770). A questão central acerca da Justiça Militar é que ela, em larga medida, permanece alicerçada no Ato Institucional n° 2 de 27 de outubro de 1965. No seu artigo 8° lê-se:

> "Art 8º - O § 1º do art. 108 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação[165]:
> "§ 1º - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares."
> § 1º - Competem à Justiça Militar, na forma da legislação processual, o processo e julgamento dos crimes previstos na Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1963.
> § 2º - A competência da Justiça Militar nos crimes referidos no parágrafo anterior com as penas aos mesmos atribuídas, prevalecerá sobre qualquer outra estabelecida em leis ordinárias, ainda que tais crimes tenham igual definição nestas leis.
> § 3º - Compete originariamente ao Superior Tribunal Militar processar e julgar os Governadores de Estado e seus Secretários, nos crimes referido no § 1º, e aos Conselhos de Justiça nos demais casos".

Assim, além de estender a sua jurisdição aos civis a Justiça Militar se sobrepôs à justiça comum. Institutos jurídicos consagrados pela Constituição de 1988, como o *habeas corpus*, são mitigados quando se refere à punição disciplinar militar: "Não caberá '*habeas*

[165] "À Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são, assemelhadas. § 1º - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos, expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do País ou as instituições militares. § 2º - A lei regulará a aplicação das penas da legislação militar em tempo de guerra" (Art. 108 da Constituição de 1946)

corpus' em relação a punições disciplinares militares" (CF, Art. 142, § 2º). Ao tratar do *habeas corpus* o Código de Processo Penal Militar no seu Art. 466, parágrafo único, alínea "a", afirma que: "Excetuam-se, todavia, os casos em que a ameaça ou a coação resultar: a) de punição aplicada de acordo com os Regulamentos Disciplinares das Forças Armadas".

Após a Constituição de 1988 cresceu o número de ações judiciais discutindo a legalidade de atos administrativos punitivos. Em 2002 as ações judiciais atingiram o número de14.500. O comandante do Exército, general Gleuber Vieira manifestou a sua preocupação ao Ministro da Defesa através do Ofício n° 13-A2, de 08 de julho de 2002 afirmando que "(...) a preocupação deste Comando quanto ao emprego prematuro da solução judicial, prende-se também a repercussões, já verificadas, como a criação de associações de militares, particularmente de praças" (Arruda, 2007:33).

Para reduzir este grande número de ações nas varas federais ainda em 2000 o Exército adotou as Instruções Gerais para Elaboração de Sindicância[166] que garantia no seu Art. 15 o direito ao contraditório e a ampla defesa. Em 2002 o Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002 institui o Regulamento Disciplinar do Exército que nasce de um ato do poder Executivo quando deveria ser oriundo de ato do poder Legislativo.

Esta mesma Constituição não conseguiu alterar o desenho institucional do STM naquilo que ele tem de essencial: a supremacia quantitativa e qualitativa do elemento militar sobre o jurídico. Quantitativamente, a sua formação contempla 15 ministros, dez militares (generais), sendo quatro do Exército, três da Marinha e três da Aeronáutica, além de cinco civis[167]. Este aspecto também se manifesta quando do quorum estabelecido pelo Regimento Interno do Tribunal prevê a presença no número mínimo de oito ministros, dos quais, pelo menos quatro devem ser militares (Zaverucha e Melo Filho: 2004). Qualitativamente, o que orienta a hierarquia do STM não é o conhecimento jurídico, mas a patente dos seus integrantes. Não é o vigoroso exercício da jurisprudência que prevalece, mas princípios militares, tais como disciplina e hierarquia. Esta essência da justiça militar e, em particular, do STM, redunda na ausência de isonomia e, portanto, de imparcialidade, nos julgamentos de atores civis e militares.

[166] Portaria n°202, de 26 de abril de 2000.
[167] "b) três dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional; b) dois por escolha paritária, dentre Juízes-Auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar (Lei n° 8.457, de 4 de setembro de 1992, Art. 3°, § 1°, a e b)

Manifestações contrárias à existência da Justiça Militar surgem de diversos meios. Em 1999 Celso de Mello, ministro do Supremo Tribunal Federal, afirma "Nada pode Justificar a existência da Justiça Militar, seja no plano estadual ou no da União" (*apud* Arruda, ibidem:125). No mesmo ano o Presidente da OAB, Reginaldo de Castro assevera "Os tribunais militares não se justificam nem em país democrático. Crimes cometidos por policiais militares devem ser julgados pela Justiça comum dos estados. Quando se tratar de crime relacionado às Forças Armadas, o caso iria para a Justiça Federal" (idem, ibidem:125). O fato é que a reforma do Judiciário realizada em 2004 através da Emenda Constitucional n° 45 não conseguiu modificar o atual *status* da Justiça Militar. Considera-se esta prerrogativa alta.

Papel dos militares no processo de anistia. O Processo de transição do regime militar para a democracia eleitoral que tem início com a Nova República teve dois pontos inegociáveis para os militares: a não punição de violações de direitos humanos e a não redução do orçamento militar. Assim, a Lei Nº. 6.683, de 28 de agosto de 1979 que concedeu anistia àqueles que "[...] no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes [...]"[168], foi promulgada no início do último governo do regime militar e garantiu de forma ampla, geral e irrestrita o perdão daqueles agentes do Estado que cometeram violações de direitos humanos. Esta última prerrogativa tratará, portanto, do papel exercido pelos militares no processo de anistia.

As primeiras ações em favor da anistia partiram da sociedade civil que mobilizando diversas entidades constituiu em 1978 no Rio de Janeiro com sede na Associação Brasileira de Imprensa o Comitê Brasileiro pela Anistia. Por seu turno, o governo se apressou em enviar um projeto ao Congresso em junho de 1979. Uma proposta anterior que contemplava a anistia ampla, geral e irrestrita, apresentado pelo MDB, foi rejeitada. O projeto de anistia governista excluía militantes políticos de esquerda condenados por atos considerados de terror e "crimes de sangue" e beneficiava militares e outro agentes estatais que cometeram violação de direitos humanos.

O relator do projeto governista era o arenista paraibano Ernani Sátyro. O MDB tentou ainda aprovar uma emenda do também arenista Djalma Marinho que ampliava a anistia. À época a ARENA era presidida pelo deputado José Sarney, que optou pela aprovação do projeto do relator. A emenda de Marinho foi submetida à votação nominal e foi rejeitada por 206 votos, todos da ARENA, contra 222. Além de deputados do MDB, votaram a favor 15 arenistas. A Lei de Anistia contemplou 4.650 pessoas. Entre elas, de acordo com o STM, 52

[168] Art. 1° da Lei Nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

pessoas que se encontravam presas, das quais 17 foram imediatamente libertadas, permanecendo 35 para posterior análise dos respectivos processos (Estado de São Paulo, 11.08.2008).

Qual o papel exercido pelos militares no processo de anistia? Tendo em vista que as Forças Armadas, assim como todo organismo social, contempla facções, era presumível que os militares tivessem posições distintas sobre este processo. Os dois últimos governos do regime autoritário tinham dado início ao processo de distensão "lenta e gradual". Os dois últimos Presidentes Geisel e Figueiredo eram participes da ala moderada e pretendiam fazer a anistia e a transição para a democracia de maneira segura, sem sobressaltos. A ala dos chamados *linha-dura* era contrária aos dois processos. De qualquer modo as Forças Armadas como instituição conseguiu os seus objetivos expressos em uma posição intermediária entre aquelas alas: por um lado, a anistia foi concedida com restrições aos civis e, por outro, assegurou a impunidade dos agentes estatais que cometeram violações de direitos humanos.

Como já dito anteriormente, Linz e Stepan (1996) afirmam que o processo de transição no Brasil foi longo e controlado. Seus passos iniciais, o fim do AI-5 e a Lei de Anistia, foram instaurados sob a égide do regime militar. O projeto de anistiar presos políticos pelos governos militares era bastante restrito do ponto de vista daqueles que combateram o regime e muito amplo do ponto de vista daqueles que violaram direitos humanos. Esta obviamente era a preocupação central da Lei de Anistia: proteger os agentes do Estado que cometeram, principalmente, o crime de tortura. Quando no seu Art. 1° a Lei fala em "crimes conexos com estes" se referindo aos "crimes políticos", encontrou uma forma eufemística de anistiar aqueles que cometeram crimes que do ponto de vista do direito internacional são imprescritíveis, os chamados crimes de lesahumanidade.

Segundo Zelic:

> "O Brasil é signatário de tratados internacionais que desenvolveram o conceito normativo dos crimes de lesahumanidade, tais como a Convenção de Haia, ratificada em 2 de janeiro de 1914, e o Estatuto do Tribunal de Nuremberg, ratificado em 21 de setembro de 1945, por ocasião da entrada do Brasil na ONU, em que, no artigo 6º., são qualificados como crime dessa qualidade os atos desumanos cometidos contra a população civil, a perseguição por motivos políticos, o homicídio, o extermínio e a deportação, entre outros. Dessa forma, o Brasil tem integrado ao seu sistema jurídico o conceito de crime contra a humanidade, o que obriga os Estados membros da ONU a promover a punição de torturadores, como o coronel Ustra bem antes do golpe de 1964" (Brasil de Fato, 2008).

Além disso, o Brasil ratificou em setembro de 2002 o Estatuto de Roma que classifica a tortura como crime contra a humanidade e, portanto, não poderia ser protegido por uma Lei de Anistia. Este é também o entendimento da Convenção Interamericana de Direitos Humanos que possui jurisdição reconhecida pelo Brasil.

Passados vinte e nove anos da Lei de Anistia a discussão sobre a não punição dos agentes estatais que cometeram crimes de tortura permanece. Ela parece não ter conciliado os fatos passados durante o período autoritário e a democracia eleitoral dos dias atuais. Recentemente, os ministros Tarso Genro (Justiça) e Paulo Vannuchi (Secretaria Especial de Direitos Humanos) defenderam a punição a torturadores do período do regime militar (Folha de São Paulo, 31.07.2008). Isto soou aos militares da ativa e, principalmente, da reserva, como um ato de revanchismo político. Assim, a reação dos militares foi imediata acusando os ministros de postularem a revisão da Lei de Anistia (Estado de São Paulo, 31.07. 2008).

Na verdade, a tese dos ministros é a de que sendo a tortura crime comum e não político, não pode ser contemplado pela Lei de Anistia e, portanto, aqueles agentes do Estado que cometeram tal crime devem ser devidamente processados, julgados e punidos. Esta visão dos dois ministros é, contudo, contestada pelo Ministro da Defesa Nelson Jobim, para quem "Não há qualquer responsabilidade histórica do Exército com relação a isso [...] A questão dos torturadores é problema que está exclusivamente no Poder Judiciário" (O Globo, 01.08.2008). Compartilha desta posição alguns ministros do STF, entre eles o ministro Celso de Mello, que afirma ser o caso brasileiro diferente de outros países que tiveram a sua lei de anistia contestada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Afirma, ainda, que a Lei de Anistia não foi uma autoconcessão, mas um benefício estendido a um número indeterminado de pessoas, independente de sua vinculação com o aparelho do Estado (O Globo, 01.08.2008).

Enquanto o tema não é ponto pacífico entre os ministros e membros do STF, o governo estimula o debate sobre a questão das violações de direitos humanos durante o regime militar. Um evento intitulado "Limites e Possibilidades para a responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante Estado de Exceção no Brasil" teve como objetivo analisar a possibilidade de punição daqueles atos nos campos civil e penal (Ferraz, 2008). As Forças Armadas não foram convidadas para participar do mesmo.

Na verdade o governo não pretende se envolver diretamente, mas deixar que os grupos organizados da sociedade civil que são favoráveis à proposta se articulem e provoquem a reação do Judiciário (Giraldi, 2008b). Entre estas organizações se encontra a OAB. Para o Presidente do Conselho Federal da Ordem "Anistia não é amnésia, ela não pode abranger atos cometidos à margem da lei" (Ferraz, 2008). Posição semelhante possui a Procuradora do Estado de São Paulo Eugênia Fávero: "Estes crimes se encaixam em crimes contra a humanidade. São crimes de lesahumanidade e não prescrevem, como exemplo, são crimes

relacionados com o nazismo". Compartilha desta posição o juiz espanhol Baltasar Garzón[169] para quem crimes de lesahumanidade cometidos por agentes públicos durante a ditadura são de "impossível prescrição". Diversamente, o Professor de Direito da FGV Tiago Amaral afirma que "O Brasil tem duas hipótese de prescrição: uma que trata de crimes de racismo e a outra relacionada a grupos armados contra o Estado". Para a Comissão de Anistia há três formas de tratar esta questão. A primeira sugere que tais crimes sejam tratados como crimes comuns; a segunda informa que a atual Constituição não faz menção ao assunto e, portanto, o debate deve ser político e jurídico; e finalmente, a terceira postula o fim dos debates tendo em vista que a Lei de Anistia teria impossibilitado qualquer tipo de punição (Giraldi, 2008c).

O patrocínio pelo Ministério da Justiça de uma audiência pública para tratar da eliminação dos efeitos da Lei de Anistia sobre os agentes estatais acusados de tortura durante o regime militar provocou a imediata reação dos militares da reserva. Integrantes das três Forças se reuniram no dia sete de agosto no Clube militar para discutir a Lei de Anistia. Ventilava-se ainda a possibilidade de ser apresentada uma lista com uma pequena biografia de "terroristas esquerdistas que devidamente, anistiados, estão no governo" (Folha de São Paulo, 10.08.2008). Posteriormente este fato foi desmentido pelo próprio presidente do Clube Militar, o general Gilberto Barbosa de Figueiredo que, no entanto, acusou Genro de revanchismo (Revista do Clube Militar, 2008) e que estava prestando um desserviço ao Brasil (Zahar, 2008). Por outro lado, os militares da ativa fizeram uma espécie de "prontidão informal" no Quartel General do Exército aguardando o desfecho daquela audiência pública. (Folha de São Paulo, 01. 08. 2008).

Na reunião do Clube Militar aproximadamente 600 militares, em sua maioria da reserva, fizeram um protesto contra a revisão da Lei de Anistia. Nela se encontravam presentes o coronel reformado Carlos Alberto Brilhante Ustra, ex-chefe do DOI-CODI do II Exército em São Paulo, o general-de-exército Luiz Cesário Silveira Filho, responsável pelo Comando Militar do Leste, o chefe do Departamento de Ensino e Pesquisa do Exército, general Paulo César Castro e o ex-ministro do STJ, Waldemar Zveiter, que criticou duramente o ministro Genro (Scolese, 2008). No final do seu discurso Zveiter faz uma conclamação: "Nós estamos em um ano eleitoral, eles estão jogando para a plateia. Nós vamos tirar o senhor ministro da Justiça de lá. Ou ele sai pelo voto ou porque nós vamos para a praça pública e para a frente do Palácio do Planalto. Fora com os golpistas. Já tiveram um segundo mandato. Querem um terceiro e não vão levar" (Menezes e Barbosa, 2008).

[169] O juiz Baltasar Garzón ficou conhecido por ordenar a prisão do ditador chileno Augusto Pinochet, em 1998, na Inglaterra.

O ministro Genro, por seu turno, minimizou as críticas do general Figueiredo afirmando que sendo o mesmo um militar da reserva vivendo em um Estado democrático de direito, poderia emitir a sua opinião sobre o tema. Além disso, o ministro ainda afirmou que nunca defendeu a revisão da Lei de Anistia, mas a punição daqueles que cometeram crimes de tortura que se configuram como crimes comuns e não como crime político (Zahar, 2008b). É interessante notar que nenhuma autoridade da República, inclusive Genro, não acha nenhuma anomalia em militares da ativa se encontrarem presentes em uma reunião de clara manifestação política contra a iniciativa de ministros de Estado. O artifício que serviu de justificativa para tal atitude foi o de que as presenças dos mesmos se davam na qualidade de "pessoas físicas" e não como militares.

Os comandantes das três Forças procuraram o MD para fazer injunções ao Presidente da República, na qualidade de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, no sentido do mesmo manifestar-se pública e contrariamente às pretensões de Tarso e Vannuchi, como já o fizera o Vice-Presidente José Alencar (Folha de São Paulo, 10.08.2008). O Presidente, no entanto, afirmou que trataria do problema como uma questão técnica e não política, ou seja, este é um problema do Poder Judiciário e não do Executivo, e cobrou o fim da polêmica (Folha de São Paulo, 11.08.2008). Diferentemente, o Presidente do Clube Militar, o ex-general Figueiredo asseverou que a Lei de Anistia encerrava a questão relacionada à punição de torturadores (Zahar, 2008c). Os Comandantes das três Forças aproveitaram para concluir e publicizar que o Presidente da República encerrava assim a questão política do debate sobre punição aos torturadores deixando que o judiciário se pronunciasse sobre a mesma (Giraldi, 2008). Porém, a primeira manifestação do Presidente da mais alta Corte do país, Gilmar Mendes, foi uma crítica vigorosa a qualquer tipo de debate sobre este tema. No seu entendimento a retomada do mesmo se constituiria numa séria ameaça à estabilidade institucional. Reação imediata veio do Presidente da OAB-RJ, Wadih Damous, que disse ser Mendes no mínimo paradoxal e o acusou de tratar com pesos e medidas diferentes o caso dos que cometeram crimes de tortura e aqueles que cometem crimes de colarinho branco[170] e conclui afirmando: "Um magistrado não deve ter medo de ninguém. Nem da opinião pública nem dos militares" (Zahar, 2008d). Esta posição é acompanhada por mais de cem juristas, advogados, juízes e promotores de todo o país que subscreveram um manifesto intitulado "Manifesto dos Juristas", em apoio à posição assumida pelo Ministério da Justiça. Em linhas gerais o Manifesto afirma que:

[170] Aqui o Presidente da OAB-RJ faz uma clara menção ao habeas-corpus concedido ao banqueiro Daniel Dantas, do Banco Opportunity, e aos presos pela Operação *Satiagraha*, realizada pela Polícia Federal.

> "Encontramo-nos em pleno processo de consolidação de nossa democracia. [...] Só são fortes as instituições que permitem o debate público e democrático e com ele se fortalecem. [...] O Estado brasileiro reiterou o compromisso com a comunidade internacional em evitar sofrimento à humanidade e garantir o respeito aos direitos fundamentais do indivíduo, ao assinar a Carta das Nações Unidas, em 21 de julho de 1945. O Estatuto do Tribunal de Nuremberg ratificado pela ONU em 1946 traz a definição de 'crimes contra a humanidade', as Convenções de Genebra de 1949, a Convenção sobre a Prevenção e a Repressão do Genocídio e o recente Estatuto de Roma, enfatizam a linha de continuidade que há entre eles, não deixando dúvidas para a presença em nosso ordenamento, via direito internacional, do tipo "crimes contra a humanidade" pelo menos desde 1945. [...] Nunca houve no Brasil uma legislação de anistia que englobasse os crimes praticados pelos agentes do Estado brasileiro durante a ditadura militar instaurada em 1964. A Lei 6.683/1979 concede anistia apenas aos crimes políticos, aos conexos a esses e aos crimes eleitorais, não mencionando dentre eles a anistia para crimes de tortura e desaparecimento forçado, o que afasta sua aplicabilidade nessas situações. [...] Nesse sentido, não cabe afirmar que os crimes de tortura e de desaparecimento forçado foram anistiados. Tais crimes são, portanto, crimes de lesahumanidade, praticados à margem de qualquer legalidade, já que os governos da ditadura jamais os autorizaram ou os reconheceram como atos oficiais do Estado. [...] Nesse sentido, não cabe afirmar que os crimes de tortura e de desaparecimento forçado foram anistiados. Tais crimes são, portanto, crimes de lesahumanidade, praticados à margem de qualquer legalidade, já que os governos da ditadura jamais os autorizaram ou os reconheceram como atos oficiais do Estado" (Carta Maior, 12.08.2008).

Não obstante o desejo do Presidente da República e dos militares em dar o assunto por encerrado a polêmica continuou. Em um seminário promovido pelos procuradores da República denominado "Crimes da ditadura: Ainda é Jurídico Punir?"[171], o delegado da polícia civil de São Paulo Carlos Alberto Augusto (no momento reservado para que as pessoas fizessem os seus questionamentos), pediu a um dos palestrantes, Ivan Seixas (militante torturado no regime militar), que fizesse a sua apresentação, o que Seixas fez, prontamente,: "Este é o Carlinhos Metralha, um dos torturadores do DOPS e hoje delegado da Polícia Civil". Ao ser apresentado, Augusto afirmou: "As Forças Armadas já foram sucateadas. Agora vocês querem sucatear a moral das Forças Armadas? O Ivan Seixas tem o hábito de mentir. Eu trabalhei pela segurança do país" (Sobrinho, 2008). Desta forma, é possível perceber que esta questão está longe de ser dada por encerrada.

A Anistia Internacional afirmou no seu relatório de 2009 que o Brasil é um dos poucos países da América Latina que ainda não fechou as feridas abertas pelos abusos do passado. Enquanto países como Argentina, Chile, Peru, Paraguai, Uruguai e El Salvador propuseram punição para aqueles que cometeram violações de direitos humanos, o Brasil volta a tratar da questão de forma tímida e contestada pelo próprio ministro da defesa e pelos militares. Na Argentina a Suprema Corte de Justiça declarou a inconstitucionalidade das chamadas "leis de perdão"[172]que impediam a punição daqueles que cometeram violações de direitos humanos[173].

---

[171] O seminário foi realizado pelos procuradores Eugênia Fávero e Marlon Alberto Weichert, que promoveram uma ação civil pública que pede a condenação dos coronéis Carlos Alberto Brilhante Ustra e Audir Santos Maciel pelo crime de tortura. O seminário contou com a presença do subprocurador-geral da República, Wagner Gonçalves,

[172] A Lei da Obediência Devida e a do Ponto Final foram revogadas em 2001 e a sua revogação ratificada em2005 pela Suprema Corte de Justiça Argentina. A partir de então cerca de 2.500 militares são passíveis de julgamentos por violações de direitos humanos.

[173] Sobre a Lei do Ponto Final e a Lei da Obediência Devida, ver Zaverucha (1994).

Na resolução, a Câmara Nacional de Cassação Penal confirmou as penas de prisão perpétua contra Jorge Videla e Emilio Massera por delitos de lesahumanidade cometidos durante a ditadura (Folha de São Paulo, 18.06.2009). No Peru a lei de anistia também foi abolida por sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos e Alberto Fujimori foi julgado e condenado a 25 anos de prisão. No Paraguai o presidente Fernando Lugo pediu desculpas públicas pelos crimes cometidos durante a ditadura de Alfredo Stroessner e sete agentes da repressão foram julgados e condenados. Em El Salvador duas organizações de direitos humanos entraram com uma ação contra o ex-presidente Alfredo Cristiani. No Uruguai em 2008 Tabaré Vázquez alterou a lei e anulou a proteção legal invocada pelos militares quando intimados a falar sobre os crimes cometidos durante o regime militar. A partir de então os militares passaram a responder sobre o destino dos desaparecidos políticos. Assim como Argentina, Peru e Uruguai, o Chile criou a sua Comissão de Verdade[174]. Embora Pinochet não tenha sido julgado em vida, (mesmo tendo permanecido 503 dias em prisão domiciliar), quando da sua morte em 2006, foi sepultado sem honras de Estado. Neste mesmo ano, 24 oficiais e suboficiais foram condenados por crimes de homicídio, sequestro e tortura. Foram também condenados outros 98 ex-agentes do aparato repressivo durante o seu governo (Notícia Capital, 11.06.2009).

No seu relatório a AI afirma ainda que a reabertura do debate sobre a tortura proposta pelo Ministério da Justiça é o primeiro grande desafio enfrentado pelo "antigo histórico brasileiro de impunidade pelos crimes cometidos pelo regime militar" (Informe Anual 2009 ─ Brasil). Menciona o fato de o coronel reformado do Exército Carlos Alberto Brilhante Ustra ser a primeira pessoa condenada em uma ação civil por torturas praticadas durante o regime militar. No entanto, aponta também o modo controverso com que a AGU se prontificou a fazer a defesa do mesmo e do seu co-réu, o então coronel reformado Audir dos Santos Maciel, hoje já falecido.

O Comitê Contra Tortura das Nações Unidas[175] aponta no seu relatório sobre a situação no Brasil que o seu governo deve processar aqueles que cometeram atos de tortura durante e depois do regime militar e que continuam gozando de impunidade. Aponta ainda para o fato de que a Lei de Anistia tenha sido promulgada sob a égide do regime militar e, portanto, ela é uma lei que propiciou a anistia de todos aqueles militares e agentes estatais que cometeram crimes de tortura, gozarem da mesma. O Comitê conclui o relatório colocando as seguintes questões: *"Was the modern and democratic regime of the present Brazil bound by*

[174] Comissão de Verdade, Justiça e Reconciliação.
[175] Committee Against Torture Starts Examination of Report on Situation in Brazil, 26th session, May 2001.

the past acts committed by the military? What measures had the government taken to prosecute those who still enjoyed impunity?". Passados oito anos de tais questionamentos, a única resposta possível para os mesmos até o presente momento é que de direito e de fato a nova democracia eleitoral brasileira pretende esquecer aqueles atos de violações cometidos não apenas por militares, mas por outros agentes estatais, na medida em que nada, ou quase nada, tem feito para puni-los. Na publicação *"Compilación de observaciones finales del Comité contra la Tortura sobre países de América Latina y el Caribe (1988-2005)"*, de 2005, o Comitê Contra Tortura considera em seu subtítulo "motivos de preocupações", sobre o Brasil, a persistência de uma cultura de abusos (tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes) perpetrados por agentes públicos nos cárceres e nos quartéis das Forças Armadas e a impunidade de quem comete estes atos. Assim, embora aparentemente as instituições formais procurem garantir a não violação de direitos humanos, constata-se que, ao contrário, as instituições informais sobrepujam as mesmas e mantêm um comportamento e uma cultura de violação de tais direitos e de impunidade dos agentes que as praticam.

Finalmente, mesmo as mudanças nas instituições formais, que têm como objetivo a punição dos que cometeram crimes de lesahumanidade, não prosperam. Para fundamentar tal afirmação, pode-se citar a crise que teve início no dia 21 de dezembro de 2009 pelo fato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ter assinado o decreto que cria o Programa Nacional de Direitos Humanos e que levou o ministro da Defesa Nelson Jobim a apresentar, no dia seguinte, uma carta de demissão com o aval dos três comandantes das Forças Armadas[176] que seguiram o ato do ministro (Samarco e Lopes 2009). Na sua terceira versão o PNDH-3 cria a Comissão Nacional da Verdade e propõe revogar a Lei de Anistia de 1979, por isto "Os militares ficaram irritados com o trecho do programa que prevê a investigação dos atos cometidos por agentes do Estado durante a ditadura e abre espaço para revisão da Lei de Anistia, que pode levar à condenação de oficiais daquela época" (Éboli 2009).

Antecipando-se aos desdobramentos da crise, o presidente Lula se comprometeu junto ao ministro da Defesa, rever a parte do decreto que gerou o descontentamento. No entanto, tal revisão do decreto se configura como uma intervenção dos militares na esfera política, pois é uma exigência dos generais a modificação do decreto editado por Lula criando o programa[177] (Carvalho, Éboli e Góis 2009). Com tal promessa, os três comandantes "ficaram satisfeitos

[176] "Semana passada, Jobim e os comandantes das três Forças entregaram cartas de demissões" (Carvalho, Éboli e Góis 2009)
[177] "Os generais exigem a modificação do decreto editado por Lula criando o programa" (Carvalho, Éboli e Góis 2009)

com as explicações e deram o assunto como encerrado" (Éboli 2009). Contudo, para um general que não quis se identificar, por motivos óbvios, "A questão não foi resolvida. Na administração pública, vale o que está no papel e, por enquanto, não tem nada no papel – disse" (Carvalho, Éboli e Góis 2009). No mesmo sentido, o presidente do Clube Militar, general Gilberto Figueiredo afirmou: "Espero que o decreto seja revisto e reformulado no sentido de proporcionar a pacificação da sociedade" (Carvalho, Éboli e Góis 2009).

De fato o presidente Lula mandou alterar o texto do decreto que previa a Comissão Nacional da Verdade que tem por finalidade precípua investigar violações de direitos humanos cometidos no período do regime militar:

> "Atendendo a pedido do ministro da Defesa, Nelson Jobim, e dos comandantes militares, a frase que justificava a criação da comissão deve ser mudada. A versão original diz que a comissão vai apurar violações de direitos humanos "praticadas no contexto da repressão política". Na nova versão, entrará a expressão "praticadas no contexto de conflitos políticos" (Camarotti, 2010).

Assim, mais uma vez, as autoridades civis cedem as pressões das Forças Armadas que têm na figura do Ministro da Defesa um mero interlocutor dos interesses da caserna. Uma questão para qual se deve está atento neste episódio é que os comandantes militares deixaram claro para o ministro Jobim que a Lei de Anistia é um "ponto de honra" para as Forças Armadas. Ou seja, a manutenção da Lei de Anistia e a não punição dos que cometeram crimes de lesahumanidade é uma questão institucional. O general acima citado, e que não quis se identificar, afirmou ainda "Não me venham falar em processo para militar, pois a maioria nem está mais nos quartéis de hoje" (Carvalho, Éboli e Góis 2009). Tais palavras só reforçam o caráter institucional de defesa da Lei de Anistia e da impunidade por parte das Forças Armadas.

Em sentido contrário, o presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Cezar Britto, afirmou que a atitude do ministro Jobim nada mais é do que pura pressão contra os que querem ver a história passada a limpo: "O Brasil não pode se acovardar e querer esconder a verdade. Anistia não é amnésia. É preciso conhecer a história para corrigir erros e ressaltar acertos. O povo que não conhece seu passado, a sua história, certamente pode voltar a viver tempos tenebrosos e de triste memória como tempos idos e não muito distantes" (Carvalho, Éboli e Góis 2009). Certamente, as palavras do presidente da OAB não soam como mau presságio nem tampouco como ameaça, mas como quem tem o conhecimento de causa das conseqüências resultantes da impunidade daqueles que se acham acima da ordem jurídica e que tem no arbítrio o móbil das suas ações.

Assim, para os que propugnam que os militares não mais interferem no processo político do país, pois se encontram sob pleno controle das autoridades civis, aí está um bom e atualíssimo exemplo que ratifica a tradicional aliança das elites civis e militares em busca de um objetivo comum, neste caso, a impunidade dos agentes estatais que cometeram crimes de lesahumanidade.

Esta é uma prova inconteste de que, na contramão da história, o Estado brasileiro sequer muda as suas instituições formais no sentido de levar adiante o seu processo de consolidação das instituições democrática. Em matéria intitulada *"The army blocks a truth commission",* o *The Economist* assim resume as relações entre civis e militares no Brasil:

> *"Brazil was one of the last South American countries to set up a unified defense ministry with a civilian minister. The army still has a hand in state police forces. Air force personnel control civilian air traffic, and a general oversees the main intelligence agency. Brazil's democratic constitution gives the army vague tutelary powers. Lula has upped military salaries and spending. The government has bought a French nuclear-powered submarine and plans to buy new jet fighters. In return, the army has accepted a supreme court decision creating a large Indian reserve on Brazil's northern border, a measure it had previously opposed".*

Mais que isto, as Forças Armadas permanecem delimitando o que é aceitável e o que não é em determinadas matérias da esfera política. O julgamento e a punição daqueles que cometeram crimes de lesahumanidade durante o regime militar é uma destas matérias. Esta prerrogativa é considerada alta.

Portanto, as prerrogativas militares no segundo período são altas. Afirma-se, assim, que essencialmente, após o processo de transição, os militares conseguiram assegurar de direito e de fato prerrogativas que lhes dão um alto grau de autonomia frente as autoridades civis e reserva de domínio sobre determinadas áreas, inclusive não correlatas às atividades das Forças Armadas. A Tabela 4 sumaria as prerrogativas do segundo período.

Tabela 4

Prerrogativas	Baixa	Alta
P1 - Papel dos militares na transição política		X
P2 - Papel constitucional das Forças Armadas		X
P3 - Relação dos militares com o Chefe do Executivo		X
P4 - Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental		X
P5 - Participação de militares no setor de defesa		X
P6 - Papel dos militares na inteligência		X
P7 - Papel dos militares na segurança pública		X
P8 - Papel dos militares no sistema legal		X
P9 - Papel dos militares no processo de anistia		X

Prerrogativas militares na Nova República.

Ao encerrar este capítulo é possível afirmar que as evidências empíricas e as análises realizadas corroboram o seu argumento e, consequentemente, as suas premissas. Ao corroborá-las, chega-se as seguintes conclusões: em primeiro lugar, que inexiste controle civil democrático sobre os militares na Nova República; e, em segundo lugar, que a ausência de controle civil produz instabilidade política e, por conseguinte, a não consolidação da democracia brasileira até o presente momento.

CAPÍTULO 5 – CONTROLE CIVIL EM PERSPECTIVA COMPARADA: QUARTA REPÚBLICA E NOVA REPÚLICA

Este é o capítulo central desta investigação. O seu principal objetivo é estabelecer a comparação entres as variáveis independentes, suas repercussões na variável dependente e verificar a existência ou não de mudanças institucionais. Ele está dividido em duas seções. A primeira seção tratará do cotejo das prerrogativas e das contestações militares nos dois períodos. Porém, distintamente dos capítulos três e quatro onde as prerrogativas e as contestações militares foram analisadas concomitantemente, neste capítulo elas serão analisadas em duas subseções. A segunda seção analisará as repercussões das variáveis independentes sobre o controle civil**.**

Este capítulo incorpora e reforça os argumentos e as premissas dos capítulos três e quatro. Assim, sua primeira premissa é que não houve controle civil democrático sobre os militares nos dois períodos. A sua segunda premissa é que a ausência de controle civil na Quarta República contribuiu para o fim da sua democracia eleitoral e para a instauração de um regime militar. A sua terceira premissa é que a ausência do controle civil na Nova República gera instabilidade política e a não consolidação da sua democracia eleitoral. A quarta premissa é que mudanças de valor na variável contestações militares, embora alterem o resultado na matriz do modelo de análise das relações civil-militares utilizado nesta investigação, não altera a variável dependente. Finalmente, a quinta premissa é que somente com mudanças no valor da variável prerrogativas militares é possível gerar mudanças na variável controle civil.

Um aspecto importante que aqui deve ser desde logo ressaltado na comparação destes dois períodos é o contexto histórico em que cada um dos mesmos está situado. Desta forma, reforça-se o argumento de que a história importa (Shu-Yun 2007). O primeiro período tem a sua transição para a democracia eleitoral sob a égide da *segunda onda de democratização*, de um mundo pós-Segunda Guerra, de fortes barreiras econômicas nacionais e no qual tem início a Guerra Fria, o confronto que levará o capitalismo e o comunismo, liderados pelas superpotências (EUA e URSS), a se digladiarem, principalmente, na arena política interna das nações. O segundo período tem a sua transição sob os auspícios da *terceira onda de democratização*, da globalização econômica, do desaparecimento da União Soviética, da derrocada do comunismo e do fim da Guerra Fria.

Estas diferenças de contexto histórico irão propiciar relevantes repercussões internas. É possível observar claramente que o surgimento das democracias eleitorais em cada um dos períodos em questão possui variações fundamentais. Assim, a título de ilustração, enquanto a democracia eleitoral na Quarta República surge de um ato unilateral do Alto Comando do Exército (a deposição de Vargas em 1945), o segundo tem seu início com um lento e prolongado período de transição que passa por iniciativas oriundas da esfera militar e posteriormente por negociações entre lideranças militares e civis, embora com os primeiros no controle do processo de transição. Assim, se no primeiro período a transição é obra exclusiva de atores militares, no segundo estas mudanças são realizadas em uma negociação que envolve tanto atores militares quanto atores civis. Passa-se imediatamente à comparação do papel dos militares na transição política nos dois períodos.

5.1 COMPARANDO AS PRERROGATIVAS E AS CONTESTAÇÕES MILITARES

A primeira variável independente desta investigação são as prerrogativas militares. Elas são de suma importância para a análise e compreensão tanto das relações civil-militares quanto do controle civil. Num Estado democrático as prerrogativas militares são baixas e restritas as atividades castrenses. Isto é o que permite estabelecer o controle civil democrático sobre os militares que têm as suas atividades sob vigoroso controle das autoridades civis. Em democracias não consolidadas, ao contrário, as Forças Armadas possuem prerrogativas que vão muito além das suas atividades precípuas. Nestas democracias eleitorais os militares possuem altas prerrogativas e ampla reserva de domínio, o que lhes permite um alto grau de autonomia e pouco controle das suas atividades por parte das autoridades civis.

5.1.1 Comparação das prerrogativas militares na Quarta e na Nova República

Papel dos militares na transição política. Como pode ser observado, a primeira prerrogativa a ser analisada nesta investigação é a do papel desempenhado pelas Forças Armadas, enquanto atores políticos relevantes, no processo de transição. Linz e Stepan (1996) chamam a atenção para a importância de duas variáveis entre sete[178] por eles elencadas para os processos de transição e consolidação da democracia. A primeira delas diz respeito ao tipo de regime anterior e a segunda ao agente iniciador da transição. Para esta investigação o que

[178] Ver capítulos 1 e 2.

interessa é a segunda variável que está relacionada com o papel exercido pelos militares no processo de transição para a democracia. Assim, as lideranças iniciadoras da transição são *militares hierarquizados*. Tais lideranças são propensas à transição pactuada com o resguardo de determinadas prerrogativas e reservas de domínio.

Assim, a transição nos dois períodos foi iniciada pelas Forças Armadas. Para Linz e Stepan (1996) os militares hierarquizados são aqueles que apesar de terem uma propensão mediana para a transição só a faz ao garantirem para si pelo menos boa parte das prerrogativas e das reservas de domínio que os mesmos possuíam durante o regime autoritário. Algumas destas prerrogativas são para os militares irrenunciáveis, a exemplo de qualquer tipo de julgamento e/ou punições por violação de direitos humanos durante o regime de exceção. Outras reservas de domínio são encontradas principalmente nas áreas de defesa, inteligência, segurança pública, indústria aeroespacial, etc.

Na Quarta República a deposição de Vargas é o ponto de partida da transição e se configurou como resultado de uma ação unilateral da Forças Armadas. Ao deporem o Presidente os militares deram início à transição que passa por uma presidência interina (o general Góes Monteiro indica o nome do José Linhares, então presidente do STF), pela permissão ou não de candidaturas (a de Vargas foi rigorosamente vetada pelo Alto Comando do Exército), e a anuência com as duas principais candidaturas (Dutra e Gomes, ambos militares), e finalmente pela manutenção e alargamento de prerrogativas constitucionais e participação efetiva na esfera política incluindo o gabinete governamental. Assim, os militares foram os atores preponderantes na transição do Estado Novo para a Quarta República.

Na Nova República a base de liderança que inicia a transição é também militar hierarquizada. No entanto, verifica-se que diferentemente do primeiro período, onde a transição é um ato exclusivo do Alto Comando do Exército, no segundo há uma negociação entre atores militares e civis, embora os primeiros conduzam o processo. Verifica-se, ainda, que enquanto no primeiro período a passagem do regime autoritário para a democracia eleitoral se deu em um curto período de tempo (1945-1946), no segundo a transição durou aproximadamente 11 anos (1974-1985), período considerado muito longo pelos especialistas. Qual o significado do tempo nos processos de transição? Para boa parte dos autores transições prolongadas tendem a retardar o processo de consolidação ou até mesmo a não concluí-lo, estabelecendo no lugar de uma democracia algum tipo de regime híbrido que contempla uma democracia eleitoral e ao seu lado um vasto legado autoritário, altas prerrogativas e uma ampla reserva de domínio dos militares em áreas que não lhes são próprias. É preciso que se diga que a condução do processo de liberalização pelos militares não foi pacífica dentro das

próprias Forças Armadas e de resto do aparelho coercitivo do Estado. Muitas contestações por parte dos militares chamados de *linha-dura* ocorreram durante os governos Geisel e Figueiredo.

Os primeiros atos da liberalização do regime como o fim do AI-5 e a Lei de Anistia são atos unilaterais do governo militar. Este último, claramente, beneficiou aqueles agentes do Estado que cometeram crimes de lesa-humanidade. Outras ações rumo à transição, como dito anteriormente, são pactuadas com atores civis, mas sob o comando dos militares, a exemplo da reconfiguração do quadro partidário e a manutenção do sistema eleitoral (com eleições indiretas para presidente da República), que permaneceram de acordo com as pretensões militares. A discutível posse do presidente Sarney com o apoio do general Leônidas Pires, a permanência de seis militares no gabinete governamental e até mesmo as prerrogativas e reservas de domínio das Forças Armadas mantidas na Constituição de 1988 são ainda decorrentes do processo de negociação da transição.

Embora esta investigação tenha como objetivo a mudança institucional, ela considera fundamental o comportamento e a cultura política dos atores em questão. Assim, o papel que cumpre os atores militares e civis num processo de transição de regimes não-democráticos para a democracia é de suma importância, muito especialmente, o papel que cumprem os atores militares. No Brasil republicano, como foi dito recorrentemente, as Forças Armadas se configuram como relevantes atores do jogo político. Nos processos de transição em questão foram os militares que deram as cartas do jogo e garantiram para si nas duas oportunidades um papel que desempenham desde a proclamação da República: o de guardiães.

Nesta primeira prerrogativa militar, no primeiro período, é possível encontrar no controle da transição e dos subsequentes processos eleitorais e da nova constituinte, um mecanismo que explica como as Forças Armadas mantiveram as demais prerrogativas. No segundo período, mais uma vez o controle da transição e do processo que elaborou a nova Constituição permitiu mais uma vez os militares manterem um alto nível de prerrogativas e de reserva de domínio.

Portanto, julga-se que nos dois processos de transição os militares foram os principais atores políticos, não apenas por iniciarem, mas também por conduzirem tais processos. É preciso, no entanto, considerar que no primeiro período o ato de transição não apenas foi iniciado, mas foi obra única dos militares, enquanto no segundo, não obstante tenha sido o agente iniciador, os militares negociaram a transição com os civis. Contudo, considera-se que esta prerrogativa nos dois períodos é alta.

Papel constitucional das Forças Armadas. Uma prerrogativa fulcral para as relações civil-militares e para o controle civil é sem sombra de dúvidas o papel constitucional das Forças Armadas. Ora, em qualquer ordenamento jurídico-político a Lei Maior é quem estabelece o desenho institucional do Estado. Principalmente, no Estado democrático de direito, este desenho institucional deve ser rigorosamente observado. Se na Constituição de um Estado está disposto que as suas Forças Armadas além da prerrogativa que lhe é precípua, qual seja, a defesa da pátria contra agressões externas, são também suas prerrogativas servirem de garantes dos poderes constitucionais e responsáveis pela manutenção da lei e da ordem, não se pode fazer de conta que isto não significa nada. Ao contrário, isto significa exatamente que tal instituição deve cumprir com o seu dever constitucional. Quando os militares brasileiros intervieram por diversas vezes na esfera política, ora concitados pelos atores políticos civis, ora de *motu proprio*, sempre invocaram como fundamento da sua ação o cumprimento de suas prerrogativas constitucionais (os diversos manifestos à nação e os atos de intervenção neles justificados constituem forte evidência disto).

Analogamente à prerrogativa anterior, encontra-se no mecanismo de controle dos militares sobre o processo de elaboração das Constituições de 1946 e 1988 a explicação para a manutenção formal das prerrogativas e das reservas de domínio das Forças Armadas.

Tais Constituições mantiveram nos artigos 176 e 142, respectivamente, a essência das prerrogativas militares durante a República: a de guardiães. A Constituição 1946 trouxe uma inovação, acrescendo ao seu artigo 176 um condicionante à obediência das três Forças ao presidente da República: agir o mesmo "dentro dos limites da lei". Ora, foi invocando a ilegalidade da ação do presidente que ocorreram diversas crises durante este período das quais redundaram na intervenção militar na esfera política. A mais importante destas intervenções foi a deposição de Goulart e a instauração de um regime militar encerrando assim o ciclo de governos que constituíram a primeira democracia eleitoral do Brasil. Aqui reside um grave problema: Quem julga se o presidente age dentro ou fora dos limites legais? Certamente, num Estado democrático de direito não cabe às Forças Armadas fazê-lo.

Assim, no primeiro período investigado, observa-se um alto grau de prerrogativas constitucionais. Elas são em grande parte responsáveis pela maioria das crises institucionais ali ocorridas. A posse de Vargas eleito pelo sufrágio universal em 1951 e o seu suicídio em 1954, após a eminente ameaça de deposição pelos militares, a posse de Kubitscheck em 1961 a partir do *golpe preventivo* do marechal Lott, a posse de Goulart em 1961 e a sua deposição em 1964 foram eventos em que a legalidade foi posta em questão e que setores das Forças Armadas se colocaram contra aqueles que foram legitimamente eleitos pelo voto popular.

Enquanto estes setores se configuravam como minoritários, as Forças Armadas conseguiram colocar-se ao lado dos eleitos e manter a legalidade vigente. Quando os mesmos se tornaram majoritários, a legalidade foi quebrada como ocorreu em 1945, 1954 e 1964.

Assim, constata-se que no primeiro período não só as prerrogativas constitucionais foram altas, mas também as contestações o foram. Foi invocando o seu dever constitucional da defesa da Pátria e, principalmente, de garantes dos poderes constituídos e de mantenedores da lei e da ordem que ocorreram diversas intervenções militares e, por conseguinte, graves crises e mudanças institucionais no primeiro período. Deposição de governo, manutenção de governo, tentativa de impedir a posse do governo legalmente constituído, mudança de sistema de governo, sublevações, tentativas de golpes e um golpe civil-militares que prosperou (Skidmore 1982). Estas intervenções ocorreram, em parte, sob o argumento das Forças Armadas de que estavam no estrito cumprimento do seu dever constitucional de manter a integridade e a soberania nacional, a lei e a ordem.

No segundo período analisado, já de início pode ser observado que na primeira versão do artigo 142 da Constituição de 1988 os militares haviam perdido o papel de guardiães da lei e da ordem. No entanto, a ameaça do general Leônidas Pires em zerar todo o processo de redação levou aos constituintes cederem e, assim, manterem tal prerrogativa militar (Zaverucha 2005). Observou-se, contudo, uma mudança no artigo 142, qual seja, a exclusão da expressão "dentro dos limites da lei", no que se refere à obediência condicional dos militares ao presidente da República, que se encontravam presentes nas Constituições de 1946, de 1967 e de 1969[179]. Porém, tal supressão não significa a garantia de uma obediência incondicional das Forças Armadas ao seu Comandante-em-Chefe. É preciso compreender que a cultura política dos militares não está adstrita às instituições formais. Assim, nada impede o julgamento que as Forças Armadas venham a fazer do fato de um dos poderes estar subvertendo a lei e a ordem e, por conseguinte, intervirem no processo político. A título de ilustração, a Carta Magna de 1934 não continha tal expressão e nem por isso os militares deixaram de romper com aquela legalidade em 1937, e sob a liderança de Vargas, instaurarem uma nova ordem vigente: o Estado Novo. Nem tampouco, deixaram de depor Vargas em 1945 quando da derrota do nazi-fascismo e do surgimento da *segunda onda* de democratização em escala mundial. A Quarta República foi, assim, a nova ordem estabelecida. O fato é que as

[179] Alguns juristas consideram a Emenda Constitucional n° 1, de 17 de outubro de 1969 uma nova Constituição. Seus signatários são o general Aurélio de Lyra Tavares, o almirante Augusto Hamann Rademaker Grünewald e o brigadeiro Márcio de Souza e Mello, respectivamente ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica que constituíram a junta militar que substitui o então presidente Artur da Costa e Silva acometido por uma enfermidade cerebral.

Forças Armadas possuem uma missão interna, a de assegurar os poderes constituídos e manter a lei e a ordem. Se julgarem que os poderes constituídos estão sendo deteriorados ou deteriorando a lei e a ordem a ponto de comprometê-las, podem considerar, em última instância, que a intervenção seja a única forma de cumprir com os deveres que a Constituição lhes impõe.

Episódios passados e outros bem recentes mostram que o comportamento e a cultura militares ainda estão profundamente eivados por uma concepção das Forças Armadas como *guardiães* da soberania externa e da ordem interna. O general Augusto Heleno, comandante Militar da Amazônia, pronunciou-se contra a demarcação contínua de terra proposta pelo governo no caso da reserva indígena Raposa Serra do Sol (Nogueira, 2008). O argumento do general Heleno é que este tipo de demarcação compromete a soberania nacional. Ora, a soberania nacional é uma questão prioritariamente de ordem política e não militar. Nem todas as ameaças à soberania são resolvidas militarmente. Ao contrário, são resolvidas politicamente através dos seus diversos meios, entre eles a diplomacia. Chamado a se retratar, o general Heleno afirmou que as Forças Armadas servem ao Estado brasileiro e não a governos. Esta é uma boa evidência da autonomia que têm os militares para julgar quando os próprios poderes constituídos se atêm à lei e à ordem ou quando procuram subvertê-la, por exemplo, colocando em perigo a integridade territorial e a soberania nacional (LSN, Art. 1°, I).

Portanto, no segundo período as prerrogativas constitucionais permanecem altas, porque assim está assegurado na Carta de 1988. Não há mudança substancial em relação à Carta de 1946. No entanto, é possível observar que o grau de contestação militar é mais baixo de que no primeiro período. Não há registros de intervenções militares mais vigorosas a exemplo de tentativas de deposição, de impedimento de posse de governo legalmente constituído, de levantes de tropas e tampouco de tentativas de golpe. Porém, é preciso levar em consideração que há todo um contexto internacional que após a *terceira onda* concorre para a manutenção de democracias, ainda que meramente eleitorais. Não há, portanto, um ambiente internacional favorável a uma aventura golpista, o que não significa que não possa vir a ter em algum outro momento[180]. Internamente, não há nenhum grupo ou segmentos da sociedade civil relevante que proponha a subversão da ordem democrática. Os movimentos sociais que representam algum perigo para esta ordem, a exemplo dos movimentos dos sem-

[180] Historicamente ocorreram duas ondas contrárias à democracia "*reverse waves*". Não é possível, portanto, assegurar que o processo democrático não venha a sofrer novos retrocessos. Diamond (1997a e 1999) pergunta pelo fim da terceira onda, pelo surgimento de uma terceira "*reverse waves*" e, finalmente, pelo surgimento de uma quarta onda de democratização.

terra e dos sem-teto, são monitorados pela inteligência estatal que os mantêm sob controle. Assim, se a integridade e a soberania nacional, a lei e a ordem não estão ameaçadas, não há motivo aparente para uma contestação militar mais vigorosa, nem muito menos fundamentação constitucional para uma intervenção das Forças Armadas.

Porém, isto não significa necessariamente que haja um maior grau de controle civil sobre os militares. Isto pode significar, ao contrário, que dentro de um ambiente interno de baixa ameaça (Desch, 1996 e 1999) e de manutenção de altas prerrogativas e reservas de domínio (Stepan 1988; Zaverucha 2000), as contestações militares naturalmente se deem em um grau menor. Considera-se, portanto, que nos dois períodos as prerrogativas constitucionais são altas.

Relação dos militares com o Chefe do Executivo. Do ponto de vista formal os dois períodos apresentam certa semelhança quando se trata da relação que os militares mantêm com o chefe do Executivo. Isto porque, a exemplo do artigo 176 da Constituição de 1946, a atual Carta Magna no seu artigo 142 coloca os militares na condição de garantes dos poderes constituídos e, portanto, coloca-os em condições de manter o poder Executivo numa relação hierárquica pelo menos dúbia do ponto de vista da subordinação. Quem garante não pode ser subordinado àquele a quem é dada a garantia. Igualmente ao que ocorreu na Quarta República os militares permaneceram invocando o seu papel constitucional de garantes dos poderes constituídos da lei e da ordem. No entanto, diferentemente do primeiro período, as Forças Armadas foram sendo afastadas da esfera mais propriamente política e se mantendo na área de defesa do Estado, da segurança pública, da inteligência, e do sistema legal.

Também diversamente do primeiro período, não houve crise civil-militares de grande monta na Nova República. Se no primeiro período os militares jogaram um papel fundamental nas decisões de ordem eminentemente políticas, permitindo a posse, garantindo a governabilidade ou depondo governantes legitimamente eleitos, no segundo as crises se deram em eventos isolados. Isso não implica de forma alguma que o controle civil tenha avançado no segundo período em relação ao primeiro, mas indica que uma das variáveis, a contestação, tem valor diferente entre os dois períodos, enquanto a variável prerrogativa se mantém alta.

Assim, institucionalmente se observa que no primeiro período não só as prerrogativas são altas, mas também o grau de contestação é alto. No segundo, as prerrogativas permanecem altas enquanto as contestações são baixas. Culturalmente se verifica que as elites civis no primeiro período procuravam junto às Forças Armadas o apoio militar para depor os seus adversários políticos. Comportamentalmente, portanto, havia incentivos tanto das elites

civis quanto das militares para interferir no processo político. No segundo período não se constatou nenhum ação mais consistente para buscar junto às Forças Armadas a intervenção efetiva no processo político. No entanto, se ainda não houve nenhuma contestação que possa ter ameaçado a democracia eleitoral instaurada em 1985, isto não implica que não possa vir a ocorrer. Assim como na Quarta República as altas prerrogativas se conjugavam com as altas contestações levando as relações civil-militares a uma situação de equilíbrio institucional insustentável para os civis, cuja manutenção de tais prerrogativas altas, por si só, apontam para a possibilidade de uma mudança de equilíbrio institucional de acomodação civil desigual para o equilíbrio anterior.

Desta forma, o fato de não ter havido no segundo período contestações militares que colocassem em risco a democracia eleitoral, pode ser explicado, em parte, pelo fim do padrão de relações civil-militares existentes até o golpe de 1964. Até então vigia naquelas relações o "padrão moderador", através do qual os militares intervinham na esfera política de forma breve e devolviam em seguida o poder para as lideranças civis. Porém, com o golpe civil-militar que pôs termo à democracia eleitoral da Quarta República e instaurou um regime militar de longa duração, fazendo desaparecer o "padrão moderador" e transformando os militares em governo, as elites políticas não querem correr novos riscos. Portanto, procurar em alianças civil-militares e em intervenções castrenses a solução para problemas eminentemente políticos, parece não estar na pauta da maioria das lideranças civis da Nova República. Mas, se por um lado, os civis não querem correr os riscos que as lições da história se incumbiram de ensinar-lhes num passado recente, por outro, é possível observar que nada têm feito para fortalecer instituições políticas que permanecem frágeis e podem novamente dar lugar a outro tipo de ordem institucional. Dados do *Latinobarómetro* corroboram com a ideia aqui assumida do pouco apreço dos brasileiros pela democracia. Na Tabela 5 tem-se, em percentuais, o apoio da população ao regime democrático.

Tabela 5

	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2005-6
Nicaragua		59	68	72	64	43	63	51	39	57	56	-1
Paraguay	52	59	44	51	48	35	45	40	39	32	41	9
Bolivia		64	66	55	62	54	56	50	45	49	62	13
Perú	52	63	60	63	64	62	57	52	45	40	55	15
Guatemala		51	48	54	45	33	45	33	35	32	41	9
Colombia		60	69	55	50	36	39	46	46	46	53	7
Costa Rica		80	83	69	83	71	77	77	67	73	75	2
Panamá		75	71	71	62	34	55	51	64	52	55	3
Brasil	41	50	50	48	39	30	37	35	41	37	46	9
Argentina	76	71	75	73	71	58	65	68	64	65	74	9
Ecuador		52	41	57	54	40	49	46	46	59	54	-5
El Salvador		56	66	79	63	25	40	45	50	43	51	8
Uruguay	80	80	86	80	84	79	78	78	78	77	77	0
México	49	53	52	51	45	46	63	53	53	59	54	-5
Chile	52	54	61	53	57	45	50	51	57	59	56	-3
Honduras		42	63	57	64	57	57	55	46	33	51	18
Venezuela	60	62	64	60	61	57	75	67	74	76	70	-6
R. Dominicana		-	-	-	-	-	75		65	60	71	11
América Latina	58	61	62	62	60	48	56	53	53	53	58	5

Percentual da população que apoia o regime democrático: evolução por país (1995-2006)
Fonte: Informe Latinobarómetro 2006.

Pode-se observar na tabela que a população brasileira teve um desempenho sofrível em relação ao seu apoio ao regime democrático. Nos anos de 1995, com 41%; de 1998, com 48%; de 2000, com 39%; e de 2002, com 37% de apoio da população à democracia, o Brasil foi o último entre 18 países da América Latina. Em 1996, com 50%; em 2001 com 30%; e em 2003, com 35%, o Brasil foi o penúltimo país entre os 18 e só esteve à frente de Honduras, El Salvador e Guatemala respectivamente. Em 2006, com 46% o Brasil ficou à frente do Paraguai e da Guatemala. Finalmente, em 1997, com 50% o Brasil ficou à frente do Equador, Paraguai e Guatemala; em 2004, com 41%; ficou à frente de Guatemala, Nicarágua e Paraguai; e em 2005, com 37%, ficou à frente de Paraguai, Honduras e Guatemala. Desta forma, entre os 18 países a melhor colocação do Brasil no que diz respeito ao apoio da sua população ao regime democrático variou entre a 18ª. e a 14ª. posições. Além disso, só esteve à frente de países como Equador, Honduras, Guatemala, Paraguai, Nicarágua e El Salvador, ficando bem abaixo de Argentina e Chile e muito aquém de Costa Rica e Uruguai com percentuais ora acima de 70%, ora acima de 80%.

Com base nos mesmos dados, Diamond (2008) afirma que países como o Brasil, o Paraguai, a Guatemala e Honduras, embora tivessem no início um fraco desempenho no apoio à democracia, são exatamente eles que irão entre 2005-06 obter os melhores resultados com

diferenças percentuais de 18 % para Honduras e 9% para Brasil, Paraguai e Guatemala. O que representam estes números?

Faça-se aqui um parêntese para apreciar mais uma lição da história. Na manhã de 28 de junho de 2009 o presidente de Honduras, Manuel Zelaya foi preso pelo Exército em cumprimento a um mandado de prisão emitido pelo poder Judiciário. Ainda de pijamas Zelaya foi levado para o aeroporto de Tegucigalpa e de lá deportado para Costa Rica. Tal ato, que evidentemente não foi autorizado pelo Judiciário, vai de encontro a Constituição de Honduras que no seu artigo 102 dispõe que: "[...] nenhum hondurenho pode ser expatriado ou entregue pelas autoridades a uma nação estrangeira" (Nunes e Thurler 2009). Uma resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas considerou tal episódio um golpe militar. Vários Estados e organizações internacionais se incumbiram de denunciar o mesmo. O recente episódio de Honduras mostra mais uma vez que na América Latina a fragilidade das instituições políticas faz com que as mesmas sucumbam ao comportamento e a cultura de seus atores políticos.

Assim, embora seja possível verificar a baixa adesão do povo brasileiro à democracia, pode-se ainda explicar a ausência de contestações militares vigorosas durante a Nova República pelo fato de existir um ambiente político internacional favorável aos valores democráticos, a globalização econômica e a formação das grandes áreas de livre comércio que requerem entre outros valores aqueles relacionados à democracia e à economia de mercado. Isto, evidentemente, restringe a probabilidade de governos não-democráticos, nacionalistas e estatizantes.

Portanto, esta é uma conjuntura internacional em que os atores políticos têm incentivos para a manutenção de governos democráticos, ainda que democracias meramente eleitorais. Isto permite que os mesmos sejam participes efetivos das grandes mudanças ocorridas no último quarto do século XX e início do século XXI. Ao contrário, aqueles atores que se opõem a este paradigma ficam excluídos de tal participação. Desta forma, não há incentivos para que os atores políticos ajam em desacordo com esta conjuntura externa. Além disso, no Brasil os militares mantêm altas prerrogativas dentro deste paradigma. A ausência do controle civil e manutenção de uma democracia meramente eleitoral permitem que os militares, mesmo fora do governo, preservem poder e autonomia face às autoridades eleitas. Considera-se, portanto, esta prerrogativa alta nos dois períodos.

Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental. Como já visto anteriormente, nas democracias os militares não devem participar de gabinete governamental, nem mesmo aqueles relacionados à defesa nacional. Muitos autores, a

exemplo de Hunter (1997), Stepan (1988), Santos (1998) e Zaverucha (2000), tomam como um dos indicadores de maior ou menor grau de prerrogativas militares o número de ministérios ocupados por militares da ativa. Zaverucha (2000) leva também em consideração militares da reserva que ocupam tais posições, o que aqui é de pronto assumido.

No primeiro período é possível observar, curiosamente, que os governos mais frágeis politicamente e com pouca inserção nos meios castrenses buscaram ocupar um maior número de ministérios e outros cargos com pessoal militar. Assim, Kubitschek (com oito pastas) e Goulart (com sete pastas) foram os presidentes que mais nomearam militares, inclusive para pastas sem nenhuma correlação com as atividades militares. Diversamente, os governos que transitavam com maior desenvoltura nos meios castrenses se restringiram a nomear pessoal das Forças Armadas apenas para aquelas pastas assim chamadas "militares". Desta forma, fica clara a necessidade dos governantes eleitos em pleitos, presumivelmente democráticos, obterem a aprovação não apenas dos eleitores, mas também das Forças castrenses. Durante toda a Quarta República todos os governos após Dutra, necessitaram da chancela militar. Sem ela governantes eleitos não concluíram os mandatos (Vargas e Jango) não teria assumido o mandato (Kubitschek), ou assumiria o mandato como chefe de Estado, mas não como chefe de governo (Jango sob o parlamentarismo).

No segundo período esta aprovação dos militares foi gradativamente sendo desnecessária. O primeiro governo da Nova República ainda tem a presença da mão castrense. A posse de Sarney em 1985 foi um ato que contou com o apoio decisivo do general Leônidas Pires. Não seria Ulisses Guimarães, então presidente da Câmara e figura malquista nas hostes militares, que assumiria, pois além de ser o grande baluarte da oposição ao regime militar, havia àquela época chamado a junta que substituiu o então presidente Costa e Silva de "Os três patetas". Havia dúvidas jurídicas acerca da questão, mas havia decisão política sobre a mesma. O resultado da disputa eleitoral entre Collor e Lula em 1989 era uma incógnita, caso Lula vencesse, pois ela já havia sido preso e processado pela LSN quando sindicalista e permanecia sendo objeto de monitoramento do SNI. Com a eleição de Collor o processo político seguiu a sua normalidade. Com o seu *impeachment* também. Com Franco os militares retornaram com força ao poder. Com FHC e a criação do ministério da Defesa os ministérios militares são transformados em comandos e os militares ficam fragilizados na esfera propriamente política. Com Lula os militares mantêm o *status quo*. Em termos de número de militares da ativa ocupando ministérios os governos variaram em torno de cinco a sete pastas até a criação do Ministério da Defesa. Franco foi quem mais prestigiou os militares com sete

ministérios. A Tabela 6 compara o número de pastas ocupadas por militares nos gabinetes governamentais nos dois períodos

Tabela 6

Períodos							
Quarta República				Nova República			
Governo	Militares em ministérios			Governo	Militares em ministérios		
	MM	MC	Total		MM	MC	Total
Dutra	5		5	Sarney	6		6
Vargas	5		5	Collor	5		5
Kubitschek	5	3	8	Franco	5	2	7
Quadros	5		5	FHC 1	5		5
Goular (gab. Neves)	5	1	6	FHC 2	5*		5*
Goular (gab.Rocha)	5		5	Lula 1		1	1
Goular (ab.Lima)	5		5	Lula 2		1	1
Goular	5	2	7				

Número de pastas ocupadas por militares nos gabinetes governamentais nos dois períodos.
MM: ministérios militares; MC: ministérios civis.
***No dia 10 de junho de 1999 FHC cria o Ministério da Defesa e extingue os três ministérios militares transformando-os em comandos das respectivas Forças.**

Comparando a participação de militares da ativa e da reserva no gabinete governamental nos dois períodos é possível verificar, em primeiro lugar, que até a criação do Ministério da Defesa em 1999, no início do segundo governo de FHC, o número de militares nos gabinetes dos dois períodos é muito similar, ou seja, dá uma média no primeiro período de 5.75 militares participando do gabinete governamental, contra uma média de 5.6 no segundo período (considerando até a criação do MD), e 4,28 considerando o período que vai da criação do MD até o terceiro ano do governo Lula 2. No entanto, a criação de *per se* do MD não diz muito sobre o poder de fato mantido pelo Ministro da Defesa e pelos comandantes das três Forças. Para Zaverucha (2005) O MD foi criado numa percepção militarizada e o seu ministro detém prerrogativas limitadas e periféricas, ao passo que os comandantes mantêm o poder de fato sobre as questões pertinentes à defesa e mantêm o *status* de ministros.

Em segundo lugar, embora os militares estejam sendo afastados daquelas áreas não correlatas as suas atividades, eles permanecem ocupando as áreas relativas à defesa, à inteligência, à segurança pública, entre outras. Assim, se as instituições político-eleitorais vão afastando gradativamente a interferência dos militares, isto não é verdade quando se trata das instituições coercitivas. Nelas, diferentemente, a presença dos militares e a consequente

militarização permanecem presentes, quando não avançam (Zaverucha 2005, 2008a, 2008b). Desta forma, é possível verificar que embora as Forças Armadas se encontrem fora das discussões propriamente políticas elas se mantêm presentes nas questões relativas à segurança do Estado e tudo aquilo que a cerca. A participação dos três comandantes militares no Conselho de Defesa Nacional (CF. 1988, Art. 91, VIII) e aqueles responsáveis pelo policiamento ostensivo nos estados-membros, no Distrito Federal e nos territórios, os militares estaduais (CF. 1988, Art. 42), são evidências da presença militar na esfera política.

Portanto a ocupação de ministérios por militares da ativa ou da reserva é um indicador importante tanto para diagnosticar as relações civil-militares quanto o controle civil. No entanto, é preciso observar que uma democracia não é constituída apenas por instituições político-eleitorais. Não é apenas a presença ou não de militares no gabinete governamental que vai indicar o maior ou menor controle civil sobre os mesmos. Boa parte das violações de direitos civis, principalmente aqueles relacionados à vida e das diversas liberdades, permanece ocorrendo por conta da militarização da segurança pública e da inteligência. Têm-se repetido permanentemente que a mudança nas instituições formais é de suma importância para a mudança institucional, porém, não se deve esquecer que nem sempre estas mudanças nas instituições formais se dão *pari passu* às mudanças nas instituições informais. Por isso muitos dos legados autoritários como a tortura sobreviveu à democratização das instituições políticas e permaneceram presentes nas práticas das instituições coercitivas a exemplo das polícias. Assim, não obstante as mudanças nas instituições formais, instituições informais têm prevalecido, como os têm os comportamentos e a cultura de violações de direitos humanos. Destarte, é importante que as instituições formais sejam mudadas e com elas as instituições informais, o comportamento dos atores políticos e a cultura política. No caso específico das instituições responsáveis pela segurança pública e pela inteligência, sequer mudanças essenciais nas instituições formais foram implementadas, visto que as mesmas permanecem militarizadas. Portanto é preciso que estas instituições sejam desmilitarizadas e, consequentemente, mantidas sob o controle das autoridades civis. Assim, a despeito da redução significativa da presença de militares no gabinete governamental, a partir do primeiro ano do segundo mandato de FHC, considera-se alta esta prerrogativa, tanto no primeiro período, quanto no segundo.

Papel dos militares no setor de defesa. A militarização do setor de defesa é uma das questões mais problemáticas das democracias eleitorais latino-americanas. Há uma cultura política de deixar a cargo das Forças Armadas o comando deste setor. Obviamente que este é um grave obstáculo para a implementação do controle civil. A política de defesa em um

Estado democrático é rotina das autoridades civis e não de militares. O poder legislativo cumpre neste caso papel fundamental, na elaboração da lei de segurança do Estado, das suas políticas de defesa e do estabelecimento do seu orçamento (Giraldo, 2006). Cumpre ainda fundamental importância o Ministério da Defesa, a quem cabe coordenar as políticas de defesa do Estado.

No primeiro período desta análise não há a figura do Ministério da Defesa. Cabe, assim, a outras instituições fazer o papel que é pertinente ao MD. De acordo com a Constituição de 1946 a instituição responsável por isso é o Conselho de Segurança Nacional. Embora dirigido pelo presidente da República e contando com ministros civis (além dos militares), observa-se que são as instituições especiais das Forças Armadas, a exemplo do Gabinete Militar do Estado-Maior Geral e do Estado-Maior das Forças Armadas que de fato tratam das questões relativas à segurança nacional.

Uma questão fundamental desta esfera é a doutrina de segurança do Estado, pois ela define qual é a missão das Forças Armadas. Por sua vez uma das questões centrais relacionadas ao controle civil é a missão das Forças Armadas. Nos Estados democráticos a doutrina de segurança do Estado reserva aos militares a missão de defesa externa, deixando para a polícia e outros órgãos a missão da segurança interna (Desch 1999, Zaverucha 2005). Defender, portanto, o Estado das suas ameaças externas, é a missão precípua das Forças Armadas nos Estados democráticos.

No Brasil a criação da Escola Superior de Guerra em 1949 e a promulgação da Lei de Segurança Nacional em 1953, foram dois passos importantes para a definição da doutrina de segurança do Estado e da missão das suas três Forças. Missão esta já constitucionalmente conferida. Este período coincide com o início da Guerra Fria e o grande combate travado contra o comunismo internacional. Assim, a doutrina de segurança nacional e a LSN corroborando com o papel constitucional das Forças Armadas, atribui às mesmas uma missão que é prioritariamente interna. O inimigo está situado dentro e não fora do Estado. O inimigo é interno. Por isso, o combate ao mesmo também é interno. O combate à subversão dava-se, assim, no plano interno contra os grupos armados, as entidades da sociedade civil organizada que se opunham ao regime e a todos que de alguma forma o contestavam. A Doutrina de Segurança Nacional e a LSN foram os arcabouços teórico e jurídico desta luta. A missão era, definitivamente, interna.

No segundo período pouco muda. A Lei de Segurança Nacional é de 1983, portanto, é uma lei de defesa do Estado promulgada ainda durante o regime militar. A Constituição de 1988 atribui a responsabilidade pelos assuntos relacionados com a soberania nacional e a

defesa do Estado democrático ao Conselho de Defesa Nacional do qual participam os três comandantes militares. A lei de segurança continuou a ser aplicada após o período autoritário e se constitui num legado autoritário (Cesarini e Hite 2004). Evidentemente, com o fim da Guerra Fria, da URSS e a queda do muro de Berlin, houve um arrefecimento do embate ideológico de forma extremada. A aceitação do jogo eleitoral trouxe para cena política partidos de todos os matizes e os poucos partidos radicais não têm nenhuma representatividade social.

Contudo, a missão das Forças Armadas permaneceu prioritariamente interna. Elas continuam a tratar das questões relativas à soberania nacional e da manutenção da lei e da ordem interna como sendo suas reservas de domínio. O episódio da demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, vem corroborar com esta afirmação. O general Augusto Heleno se confrontou com a posição dos diversos ministérios e membros do governo envolvidos e responsáveis pelo caso. Os Clubes das três Forças publicaram notas[181] de apoio ao general, que foi intimado a se retratar, e de ameaças ao governo caso viesse a punir o militar. O processo de abertura de documentos relativos à Guerrilha do Araguaia também demonstra como os militares de hoje procuram obscurecer a verdade e impedir a apuração dos fatos ocorridos naquele episódio.

A tentativa dos ministros da Justiça, Tarso Genro, e de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, e de entidades da sociedade civil organizada ligadas aos direitos humanos, de proceder ao julgamento e punição daqueles que durante o regime militar cometeram crimes de lesa-humanidade também provocou a ira e constrangimentos nos meios castrenses da ativa e da reserva. Os militares invocaram a Lei de Anistia para afirmar que a punição não é possível. O ministro da Defesa, Nelson Jobim, se colocou ao lado dos militares e também propugnou a impunidade dos torturadores. O presidente Lula afirmou que a questão era jurídica e não política. Os dois ministros foram acusados por militares da reserva de revanchistas e de estarem prestando um péssimo serviço ao País.

O Episódio dos controladores de voo também é significativo para se ter uma ideia da ausência de controle civil no Brasil. A greve dos controladores irrompeu logo após um acidente de grandes proporções no aeroporto de Congonhas (São Paulo) com uma aeronave nacional. Em um dado momento da procura das causas do acidente a qualidade do trabalho dos operadores foi questionada. Eles passaram a denunciar a exaustiva carga de trabalho e as péssimas condições salariais, o que vinha causando *stress* em alguns deles. A paralisação dos

[181] Nota do Clube Militar de 18 de abril de 2008.

controladores reivindicava, desta forma, melhores salários e redução da jornada de trabalho. No entanto, como se trata de militares é vedado aos controladores paralisarem as suas atividades, o que caracterizaria motim, que é crime previsto no Art. 149 do CPM. Assim, observa-se que enquanto nas democracias a aviação civil tem o seu tráfego controlado por pessoal civil, no Brasil grande parte dos controladores de voos é militar.

Uma das crises que melhor ilustra a correlação de forças entre os comandantes militares e o ministro da Defesa foi o caso das prováveis fotos de Vladimir Herzog, morto sob a custódia do Exército, publicadas pelo Correio Brasiliense (17.10.04). No mesmo dia o Centro de Comunicação do Exército solta nota defendendo os métodos utilizados pelos militares no combate à subversão. Foi o estopim para que o então ministro da Defesa, Antonio Viegas, se visse num imbróglio que redundaria no seu pedido de renúncia. O fato de o presidente Lula ter cobrado do ministro autoridade e retratação do comandante da Força e ao fazê-lo, não ter obtido uma retratação a altura que o episódio merecia, o ministro preferiu entregar o cargo. Mas ao fazê-lo, denunciou a cultura autoritária que permanecia no seio castrense.

Este episódio que redundou em varias quebras de hierarquia serve bem para mostrar que apesar da importância das instituições na moldagem dos comportamentos dos atores políticos, não se deve minimizar a importância que têm os aspectos culturais para a análise destas instituições e do comportamento destes atores. As Forças Armadas são instituições hierarquizadas e, portanto, antidemocráticas. Para conviver dentro de um cenário democrático faz-se necessário que as mesmas se encontrem sob controle das autoridades civis eleitas. A renúncia de Viegas ilustra o poder que permanece nas mãos dos comandos militares. A segunda nota do Centro de Comunicação Social do Exército, praticamente deixou a primeira nota intacta. Assim, em primeiro lugar, o ministro da Defesa foi afrontado na sua autoridade e posição hierárquica. Por via de consequência o presidente da República na qualidade de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas também o foi. Como explicar que uma instituição cuja espinha dorsal é a hierarquia e a disciplina age de forma indisciplinada e desconsiderando a ordem hierárquica? Boa parte da resposta a esta questão pode ser encontrada na ausência de controle civil democrático sobre os militares.

A desmilitarização da segurança pública talvez permaneça sendo um ponto de profunda relevância para o controle civil. O fato é que a polícia represiva no Brasil é militar. Esta militarização da segurança pública traz diversos problemas para o controle do aparato policial. Com uma doutrina militarizada da segurança pública as PMs constituem um pólo de diversas violações de direitos humanos.

Obviamente o Estado brasileiro cria um aparato de polícia política civil. No entanto, este aparato é militarizado. Destarte, são os militares que elaboram a sua doutrina, traçam as estratégias e, em última instância dirigem as suas ações. Qual é o problema da militarização dos órgãos responsáveis pela segurança interna? O primeiro e maior deles é a violação de direitos humanos. Forças Armadas e polícia são instituições distintas, com objetivos distintos, com treinamento e procedimentos também distintos. O objetivo militar é a aniquilação do inimigo. Sua doutrina, seus armamentos, seus treinamentos objetivam este fim. Diferentemente, a polícia tem como missão a manutenção da lei e da ordem pública. Sua doutrina, seus armamentos e treinamentos têm este objetivo. Militares lutam contra inimigos e visam eliminá-los. Policiais lidam com cidadãos que pretendem proteger daqueles que tentam violar os seus direitos. O combate àqueles que delinquem não visa à eliminação do delinquente, mas impedir o delito e deter quem o praticou. Somente em caso extremo, por exemplo, em que a vida do policial ou de terceiros corre risco é que se justifica o uso do armamento de forma letal. O que extrapola os casos extremos pode ser considerado como execução sumária. Considera-se esta prerrogativa alta nos dois períodos.

Papel dos militares na inteligência. No Brasil, nos dois períodos analisados, a inteligência apresentou os dois mais graves problemas que um serviço de inteligência pode apresentar: a militarização do serviço e a manutenção, mesmo quando da democracia eleitoral, de serviços de inteligência autônomos ligados a órgãos militares[182] (Centro de Inteligência do Exército, Centro de Inteligência da Marinha e o Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica). A desmilitarização do serviço de inteligência e a inexistência de tal serviço independente da supervisão das autoridades civis, que é condição necessária para a consolidação de um regime democrático. Aqui mais uma vez os militares, por um lado, atuam em uma esfera que em regimes democráticos é própria das autoridades civis e, por outro lado, gozam de uma absoluta autonomia quando mantêm serviços de inteligência exclusivos sem nenhum controle daquelas autoridades.

No Brasil as Forças Armadas consideram o serviço de inteligência uma área estratégica de grande relevância. Embora a inteligência no Brasil tenha sido criada nos finais dos anos vinte com Washington Luís, foi em 1946, no governo Dutra, ou seja, no primeiro ano da recém-instaurada democracia eleitoral brasileira, que o SFICI, o primeiro serviço secreto brasileiro, foi criado. Foi ainda em 1949 que se criou a Escola Superior de Guerra e

[182] O CENIMAR foi criado ainda em 1957, o CIEx em 1967 e na Aeronáutica a inteligência teve início com a criação do Serviço de Informações de Segurança da Aeronáutica (SISA), que após mudar por quatro vezes a sua denominação, veio a se constituir, em 1988, na Secretaria de Inteligência da Aeronáutica (SECINT) e mais recentemente, em 2004, no Centro de Inteligência da Aeronáutica (CIAER).

com ela surgiu a Doutrina de Segurança Nacional, cujo principal objetivo era proteger o país dos seus inimigos internos. Toda esta estrutura militarizada funcionava sem nenhum tipo de controle civil. De Dutra a Goulart, a inteligência no Brasil estava fora de qualquer tipo de controle civil. Evidentemente, aqueles que governavam procuravam colocar à frente do serviço pessoas leais ao governo, o que não significa que institucionalmente este aparato estatal fosse supervisionado e controlado por autoridades civis eleitas. Ao contrário, a inteligência sempre esteve nas mãos de militares que tiveram relevante papel no golpe que depôs Goulart e no novo regime passaram a ocupar importantes cargos e funções.

Ao contrário, a inteligência da Nova República foi herdada do antigo regime, o Serviço Nacional de Informação (1964) e os três serviços de inteligência ligados às Forças Armadas. O SNI era subordinado diretamente à Presidência da República, portanto, a um militar. Findo o regime, durante todo o primeiro governo (Sarney) o SNI esteve sob o comando do general Ivan de Souza Mendes. Portanto, mesmo após a transição democrática a inteligência permaneceu não apenas militarizada, mas sob o comando de um militar. Seria natural que uma vez que as autoridades civis assumissem o poder político, a inteligência passasse a ser comandada por um civil subordinado ao poder Executivo e sob a supervisão do poder Legislativo. Não foi o que aconteceu. Natural também seria a sua pronta desmilitarização, como em outros países que se redemocratizaram, a exemplo de Portugal e Espanha. Mas não foi isto o que aconteceu.

Se o primeiro período de democracia eleitoral coincidia com a chamada Guerra Fria, que de algum modo exigia a uma especial atenção da inteligência em relação àqueles que eram considerados “inimigos internos”, no segundo período não há tal justificativa, pois, ao contrário, com a queda do muro de Berlim, o fim da União Soviética e, consequentemente, o fim da polarização capitalismo-comunismo, não havia mais razões para se justificar a manutenção de inteligências militarizadas e sem o controle das autoridades civis. Ainda assim elas permaneceram e se aperfeiçoaram dentro de uma perspectiva militar.

Com o fim do regime militar a inteligência manteve a sua estrutura militarizada. Sarney, primeiro governo civil manteve um general a frente do SNI. Embora o governo Collor tenha extinguido o SNI e criado em seu lugar a SAE, e colocado na sua direção um civil, bem como extinto as DSI e as ASI, além de colocar à frente das agências regionais dos DI pessoal também civil, com o advento do seu *impeachment* e a posse de Franco, os militares retornariam à inteligência de forma vigorosa. No governo FHC a criação da ABIN, que substituiu a SSI herdada de Franco, ficou sob a responsabilidade de militares. Juntamente com a ABIM foi criado o SISBIN. Diversos eventos já relatados no capítulo anterior demonstram

que as atividades da inteligência por várias vezes se passaram à margem da lei. Ao final de seu governo FHC protegeu a comunidade de informação com o seu Decreto n° 4553/2000 sobre a salvaguarda de documentos sigilosos. No seu segundo mandato FHC manteve a inteligência sob o comando de pessoal civil. O governo Lula não avançou no que diz respeito ao controle civil da inteligência, embora tenha mantido à sua frente pessoal civil. Entre outros exemplos que podem ser citados, os serviços de inteligência das Polícias Militares permanecem agregados ao sistema de informações do Exército. Estas informações perpassam o poder Executivo estadual e a inteligência das PMs não passa por nenhum tipo de controle das Assembléias Legislativas estaduais (Nóbrega JR.).

As conclusões sobre a militarização e a ausência de controle civil sobre a inteligência contidas nos capítulos três e quatro sugerem que nos dois períodos de democracias eleitorais, a inteligência manteve o caráter de autonomia e, portanto, fora do controle das autoridades civis eleitas. Em um regime democrático é fundamental que este controle seja implementado, pois é este controle que assegura o caráter de transparência das atividades de inteligência. Como já foi dito em capítulo anterior, há uma tensão natural entre inteligência e democracia, pois enquanto aquela requer sigilo e discrição, esta requer *accountability*. Assim, em uma democracia, embora a inteligência mantenha o seu caráter sigiloso, as suas atividades são supervisionadas e controladas pelas autoridades civis.

No Brasil, porém, mesmo após a mudança de regimes autoritários para democracias eleitorais, a esfera da inteligência manteve o legado autoritário daqueles regimes. Nesta área as prerrogativas militares se mantiveram altas, tanto no primeiro período quanto no segundo. Evidentemente, observa-se que no primeiro período, até mesmo pelo contexto histórico, a inteligência manteve o seu caráter de militarização muito mais visível. No segundo período, não obstante a aparente mudança do perfil da inteligência de militar para civil, pouco ou nada alterou do ponto de vista do seu controle pelas autoridades civis. Há algumas mudanças institucionais, é verdade, mas há pouca mudança comportamental e cultural. As atividades de inteligência têm, por um lado, um longo histórico de militarização e, por outro, de profundo desinteresse por parte das autoridades eleitas de manterem as mesmas sob controle civil. Para além das mudanças institucionais serão necessárias mudanças no comportamento e na cultura política daquelas autoridades. Considera-se alta as prerrogativas nos períodos em questão.

Papel dos militares na segurança pública. Em um regime democrático as prerrogativas das Forças Armadas e da polícia são claramente distintas. As primeiras são responsáveis pela proteção do Estado das ameaças externas. A segunda é responsável pela manutenção da lei e da ordem internas. Em regimes não-democráticos esta linha divisória não

se encontra claramente estabelecida. Assim, quando os militares têm constitucionalmente prerrogativas que incluem tanto a defesa externa quanto a manutenção da ordem interna, ocorre inevitavelmente a militarização da segurança pública e os seus consequentes desdobramentos, quais sejam, as graves violações dos direitos humanos e do Estado de direito.

No Brasil, nos dois períodos investigados, é possível verificar que as prerrogativas constitucionais, que a Doutrina de Segurança Nacional e, por conseguinte, a missão das Forças Armadas, voltadas, precipuamente, para o combate aos inimigos internos, possibilitou a militarização da segurança pública. Militares e policiais possuem missão, treinamento e armamento distintos. Enquanto os primeiros são treinados, armados e possuem como objetivo aniquilar aqueles que se apresentam como ameaça externa ao Estado, os segundos são treinados e armados para protegerem o cidadão. Não é, portanto, objetivo essencial da polícia abater física ou moralmente aqueles que delinquem, mas ao contrário capturá-los e entregá-los ao poder judiciário que deverá proceder ao julgamento do delito e estabelecer adequadamente ao réu a sua pena. Fazendo isto, o aparato coercitivo do Estado protege os principais direitos contemplados pela cidadania civil. Extrapolar estes limites conduz a outro tipo de delito, aqueles cometidos pelos agentes estatais contra os cidadãos (mesmo aqueles que delinquem e que têm direito ao devido processo legal), à revelia da lei, o que os coloca em situação não distinta daqueles que se encontram à margem do ordenamento jurídico. Estes crimes se configuram principalmente como tortura, maus tratos, degradação e execução sumária.

Nos dois períodos investigados as prerrogativas militares em face da segurança pública são muito assemelhadas. As constituições de 1946 e de 1988 mantêm as Forças Armadas com prerrogativas policiais, ou seja, a manutenção da lei e da ordem. A Lei Complementar n. 97 dispõe no seu § 2º que "A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal"[183]. Assim, uma vez esgotados os esforços do aparato policial para manter a ordem pública como dispõe o artigo 144 da Constituição Federal, o presidente da República, por iniciativa própria ou a pedido dos outros poderes constituídos, por intermédio dos presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal

[183] Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999.

ou da Câmara dos Deputados, poderá empregar o uso das Forças Armadas em atividades de segurança pública.

No primeiro período os militares cumprem uma relevante função na segurança pública do País e as instituições policiais têm um elevado cunho de militarização. Além da Polícia Militar, as polícias políticas são orientadas pela Doutrina de Segurança Nacional de cunho também militar, restando assim apenas a policia civil como instituição não militarizada. No segundo período os militares também possuem uma forte presença na segurança pública, pois apesar de quatro das seis corporações policiais serem civis (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal e polícia civil), duas, a polícia militar e o corpo de bombeiros, permanecem como à parte da segurança pública que mantém caráter militar. Considera-se alta as prerrogativas nos dois períodos.

Papel dos militares no sistema legal. Em regimes democráticos, ou não há Justiça Militar em tempo de paz ou só há para punir crimes cometidos por militares contra a legislação militar. Desta forma, nas democracias consolidadas, em tempos de paz civis não são julgados por crimes militares nem em cortes militares. Nos dois períodos analisados é possível perceber que civis foram julgados por crimes militares em cortes castrenses. Assim, pode-se verificar que no Brasil, mesmo nos períodos de democracia eleitoral, há uma larga abrangência da legislação, da jurisdição e da estrutura da Justiça Militar. Observa-se que nos dois períodos a Justiça Militar teve uma larga abrangência, o que denota a não consolidação de um regime democrático. Mesmo estando os dois períodos situados em tempos de paz, nota-se, por um lado, que a Justiça Militar mantém uma ampla jurisdição sobre os civis e, por outro, que os militares gozam de uma profunda autonomia da jurisdição civil. Isto configura um relevante papel dos militares dentro do sistema legal brasileiro.

No primeiro períodos pode-se verificar que constitucionalmente a Justiça Militar é muito abrangente. No artigo 108 da Constituição Federal de 1946 está disposto que é competência da Justiça Militar processar e julgar crimes militares (estes, por sua vez, encontram-se definidos no Código Penal Militar de 1944) cometidos por militares e assemelhados. No seu parágrafo primeiro está disposto que o foro militar pode ainda se estender a civis, quando estes cometem crimes contra a segurança externa do Estado ou instituições militares. Assim, a jurisdição militar não se restringe a crimes militares praticados por militares, mas se estende a assemelhados e civis.

No segundo período não há mudanças constitucionais essenciais. No que tange à Justiça Militar, enquanto parte constitutiva do sistema legal do Estado brasileiro, nada muda fundamentalmente. O artigo 92 da Constituição Federal de 1988 que estabelece

institucionalmente a Justiça Militar é similar ao artigo 94 da Constituição Federal de 1946. O artigo 124 da atual Carta que dispõe sobre a competência da Justiça Militar, não se difere do artigo 108 da Constituição Federal de 1946. Não importa se nele está disposto que "à Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei", sem mencionar que ela se estende a assemelhados e civis, como ocorre com a Constituição Federal de 1946, pois o Código Penal Militar de 1969 é quem define tais crimes. Este, no seu artigo 9°, inciso III, contempla entre os que se encontram sob jurisdição militar, além destes, os militares da reserva, os reformados e os civis. No que diz respeito a militares serem julgados em cortes civis, a alteração mais significante é aquela em que militares estaduais quando do cometimento de crimes dolosos contra a vida de civis, serem julgados em cortes civis. Todos os demais crimes (contra o patrimônio, abuso de autoridade, espancamento, prisão ilegal, extorsão, sequestro, prevaricação) são julgados por corte militar. O mesmo não vale para os militares federais que havendo cometido quaisquer crimes, mesmo os dolosos contra a vida de civis, permanecem sendo julgados por corte militar. Portanto, não há nenhuma mudança essencial na jurisdição militar quando se trata da sua abrangência em relação aos civis ou da autonomia dos militares frente à justiça comum.

No que concerne à legislação infraconstitucional, no primeiro período têm-se um Código Penal Militar que data de 1944, ou seja, é um código instituído em plena vigência do Estado Novo. Por sua vez, a Lei de Segurança do Estado de 1953 também contribuiu para a abrangência da justiça militar, pois ela é fundamentalmente voltada para a defesa interna do Estado que vê no combate aos seus inimigos, também internos, a sua prioridade. No segundo período o Código Penal Militar de 1969 também se configura como uma legislação oriunda de um dos momentos mais duros do regime militar, denominado posteriormente de "anos de chumbo". A Lei de Segurança Nacional de 1983 também data de um momento de plena vigência do regime militar. Em ambos os períodos os crimes militares são igualmente definidos.

Nos dois períodos não havia, como não há até hoje, legislação comum acerca de crimes políticos, os quais permanecem sendo julgados à luz da Lei de Segurança Nacional. O fato da Constituição de 1988 ter restringido os crimes militares àqueles previstos no Código Penal Militar e atribuído aos juízes federais o processo e julgamento de crimes políticos, os mesmos permanecem, durante a Nova república, sendo julgados e punidos com base na Lei de Segurança Nacional. Verifica-se em cada período a existência de um legado autoritário. A legislação dos períodos autoritários permanece mesmo depois da transição política e passa a se constituir num enclave que contribui para a não consolidação de um regime democrático.

Finalmente, no que concerne ao Superior Tribunal Militar, o mesmo se configura constitucionalmente como órgão permanente da justiça brasileira. Não há diferenças essenciais quando do estabelecimento da Justiça Militar, seja nas constituições elaboradas sob a égide de períodos autoritários, seja sob os auspícios de democracias eleitorais. Para ilustrar, observe-se que não há tal diferença entre o que dispõe a Constituição Federal de 1937, que afirma no seu artigo 112 "São órgãos da Justiça Militar o Supremo Tribunal Militar e os Tribunais e Juízes inferiores, criados em lei", daquilo que dispõe a Constituição Federal de 1946 no seu artigo 106 "São órgãos da Justiça Militar o Superior Tribunal Militar e os Tribunais e Juízes inferiores que a lei instituir". Nem tampouco o que dispõe a Constituição Federal de 1967 no seu artigo 120 "São órgãos da Justiça Militar o Superior - Tribunal Militar e os Tribunais e Juizes inferiores instituídos por lei", daquilo que estabelece a Constituição Federal de 1988 no seu artigo 122 "São órgãos da Justiça Militar: I - o Superior Tribunal Militar; II - os Tribunais e Juízes Militares instituídos por lei". Portanto, constitucionalmente, a Justiça Militar e os seus órgãos não sofrem alterações institucionais substanciais, sejam desenhados por constituições autoritárias, como a de 1937 e a de 1967, sejam desenhadas por constituições de democracias eleitorais como as de 1946 e de 1988.

Do ponto de vista quantitativo e qualitativo da sua composição também não há mudanças substanciais. No primeiro período o Superior Tribunal Militar é composto por 11 membros, sendo três do Exército, dois da Armada, dois da Aeronáutica e quatro civis. Assim, tem-se sete membros das Forças Armadas para quatro membros civis, o que dá uma proporção de 1.75 em favor dos militares. No segundo a sua constituição passa de 11 para 15 ministros vitalícios. Neste caso, tem-se uma relação de dois para um em favor dos militares. Esta alteração numérica já havia sido realizada pelo AI-2 de 1965 e mantida pelo Decreto-lei n°. 1003, de 1969. Em 1992 a Lei n°. 8.457[184] mantém esta composição e estabelece como órgãos da Justiça Militar o Superior Tribunal Militar, a Auditoria de Correição, os Conselhos de Justiça, os Juízes-Auditores e os Juízes-Auditores Substitutos (Art. 1°, I, II, III e IV). Nos dois períodos o que se observa em relação à constituição do Superior Tribunal Militar é que tanto o aspecto quantitativo quanto o aspecto qualitativa são desfavoráveis aos civis. O primeiro assegura uma larga maioria de militares na Corte. O segundo orienta a hierarquia da Corte alicerçada na patente dos seus integrantes e não no conhecimento jurídico, como deve ser em qualquer corte de justiça. Considera-se esta prerrogativa alta nos dois períodos.

[184] Lei n°. 8.457, de 4 de setembro de 1992.

Papel dos militares no processo de anistia. Comparando os dois processos de anistia ocorridos nos períodos investigados é possível verificar, por um lado, algumas similitudes e por outro, algumas diferenças. Tais similitudes podem ser expressas, em primeiro lugar, pelo fato dos dois processos terem ocorrido nos estertores dos respectivos regimes autoritários e, portanto, terem sido conduzidos por aqueles governos. Em segundo lugar, os dois processos de anistia passaram pela anuência das Forças Armadas. Em terceiro lugar, e como consequência disto, os militares asseguraram legalmente, nos dois casos, a impunidade dos agentes estatais que cometeram crimes comuns conexos com crimes políticos (Decerto-Lei n° 7474/45, artigo 1°, § 2° e Lei n° 6.683/79, artigo 1°, § 1°). Desta forma, o controle pelos militares do processo de anistia pode ser verificado tanto no primeiro período quanto no segundo. O Decreto-Lei de 1945 e a Lei de Anistia de 1979 evidenciam esta afirmação. O Decreto-Lei de 1945 no seu § 2° restringe a anistia àqueles que cometeram crimes políticos e que foram julgados pelo Tribunal de Segurança Nacional, órgão criado em 1936 e subordinado à Justiça Militar. Portanto, os anistiados necessariamente passariam pelo julgamento e anuência dos militares. Analogamente, a Lei de 1979 no seu artigo 1°, § 2° exclui do processo de anistia aqueles que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal. Tais crimes contra a segurança nacional eram julgados pela Justiça Militar, primeiro pelas Auditorias Militares[185] e em última instância pelo Superior Tribunal Militar. Assim, mais uma vez temos os militares controlando o processo de anistia tanto num período quanto no outro.

Por outro lado, é possível verificar também algumas diferenças. Em primeiro lugar, a anistia no primeiro período tem nas próprias autoridades constituídas os seus principais atores, enquanto a sociedade civil está pouco mobilizada. No segundo período, embora as autoridades constituídas permaneçam sendo os principais atores do processo, pode-se notar uma ativa participação de relevantes setores e entidades da sociedade civil. Em segundo lugar, enquanto a anistia de 1945 foi estabelecida por um Decreto-Lei, portanto, um ato unilateral do poder Executivo, a anistia de 1979 teve um projeto de lei apresentado pela oposição (MDB), que foi rejeitado e um projeto de lei governista (ARENA) que foi aprovado. Embora não contemplasse a inclusão de militantes políticos de esquerda condenados por atos considerados de terror e "crimes de sangue" (Lei n° 6.683/79, artigo 1°, § 2°). e beneficiasse militares e outro agentes estatais que cometeram violação de direitos humanos (Lei n° 6.683/79, artigo

[185] As Auditorias Militares são as varas criminais com atribuições de julgar os crimes militares em primeiro grau. É constituída por um Juiz-auditor, um Juiz-auditor substituto e um procurador militar, além dos serventuários da justiça.

1°, § 2°), a participação da sociedade civil foi importante para que o processo de anistia fosse o mais abrangente possível. Finalmente, se no primeiro período ainda não está consolidado um sistema internacional de proteção dos direitos humanos e de punição das suas violações (uma larga gama de declarações e instrumentos de proteção destes direitos serão estabelecidos após a Segunda Guerra) no segundo período este sistema está bastante consolidado e em larga medida os regimes democráticos julgaram e puniram os agentes estatais que cometeram crimes comuns ou de lesa-humanidade durante o regime autoritário. Assim, se no primeiro processo a punição de agentes que cometeram violações de direitos humanos não era algo tão presumível, no segundo período ele deveria ser pressuposto e *condictio sine qua non* do próprio processo. Reportando-se apenas à América Latina, Argentina, Chile, Uruguai e Peru procederam aos julgamentos e às punições daqueles que cometeram tais crimes.

O Brasil apesar de ter ratificado grande parte dos tratados internacionais que protegem os indivíduos de crimes de lesa-humanidade tais como homicídio, extermínio, desaparecimento e tortura, tem se negado a punir aqueles que cometeram tais crimes durante o regime militar[186]. A argumentação, principalmente de parte das autoridades civis e dos próprios militares (que continuam a se pronunciar publicamente sobre questões de ordem eminentemente política), é que a Lei de Anistia teria posto um ponto final nesta questão. Na verdade as autoridades brasileiras sabem que para o Estatuto de Roma, ratificado pelo Brasil em setembro de 2002, tais crimes são imprescritíveis. Diz o Estatuto no seu artigo 29: "Os crimes da competência do Tribunal não prescrevem". No entanto, as autoridades brasileiras tratam como se os mesmos estivessem prescritos.

Assim, é mais razoável compreender que o processo de anistia no primeiro período possa ter contemplado uma forte proteção daqueles que violaram direitos humanitários, porém em relação ao segundo é incompreensível que estas violações permaneçam sem punição. É inconsistente o argumento de atores civis dos três poderes no sentido de que a Lei de Anistia é o ponto final do processo e que não pode ser alterada. A prova cabal de que este argumento não prospera é que nos países vizinhos já citados todas as leis feitas no sentido de propiciar impunidade foram derrogadas ou mesmo revogadas. Como já dito antes, Argentina, Chile, Uruguai e Peru julgaram e puniram aqueles que durante os respectivos regimes autoritários cometeram crimes de lesa-humanidade.

[186] Mesmo os agentes estatais que permanecem cometendo crimes de execução sumária, tortura, maus tratos e degradação contra delinqüentes e presos comuns dificilmente têm sido punidos pelo Estado.

Portanto, das diretrizes propostas por Huntington para o tratamento de uma questão fundamental para a consolidação de um regime democrático, qual seja, a punição ou não dos agentes do regime autoritário que cometeram violações de direitos humanos, no Brasil, nos dois períodos, têm-se as seguintes situações. No primeiro período, não ocorreu o processo de punição e os ganhos políticos superaram os ganhos morais. O país transitou politicamente de um vigoroso regime autoritário para uma democracia eleitoral. Eis o ganho político. No entanto, esta transição não contemplou a punição dos agentes estatais que cometeram violações de direitos humanos. Eis a supressão dos ganhos morais.

No segundo período, uma das condições inegociáveis para os militares iniciarem o processo de transição foi a não punição dos agentes do Estado que tivessem cometido violações de direitos humanos. Em 2009 com a crise militar provocada pela proposta de revogação da Lei de Anistia os comandantes militares reafirmaram que a manutenção da mesma se constitui em "ponto de honra" (Samarco, e Lopes 2009). Neste contexto, novamente tais punições não ocorreram, pelo menos até este momento. No entanto, há uma busca de relevantes entidades da sociedade civil, entre elas a OAB, no sentido de investigar como e por que estas violações foram cometidas. Além disso, parece haver um desejo de que estas violações não sejam perdoadas, fazendo com que os que cometeram crimes de tortura sejam levados a julgamento e punidos. Tampouco esquecidas, criando uma cultura de intolerância a estas práticas inconcebíveis num Estado democrático de direito. Ainda, setores minoritários do próprio poder Executivo (ministério da Justiça e Secretaria Especial de Direitos Humanos) propugnam pela punição dos que cometeram tais crimes. Os coronéis reformados do Exército Carlos Alberto Brilhante Ustra e Audir dos Santos Maciel protagonizaram a primeira condenação em uma ação civil por torturas praticadas durante o regime militar. Porém, de forma controvertida, o Estado brasileiro através da Advocacia Geral da União se prontificou a fazer a defesa dos mesmos.

Assim, embora tenham ocorrido mudanças nas instituições formais, tanto internas quanto externas, em relação às violações de direitos humanos, entre um período e outro, as instituições informais, a exemplo do corporativismo e da proteção dos que cometeram crimes de lesa-humanidade durante o regime autoritário, se sobrepuseram às instituições formais e asseguraram a impunidade dos mesmos. Não há, portanto, do ponto de vista das instituições informais mudanças essenciais em relação à punição de violações de direitos humanos. No primeiro, simplesmente porque o que se entende hoje por crime de lesa-humanidade, não estava ainda prescrito, seja no ordenamento jurídico interno seja nos tratados internacionais de

então. Assim, os que cometeram atos de tortura ou de outros tratamentos degradantes durante o Estado Novo não viriam a sofrer nenhuma punição durante a Quarta República. Mesmo com os precedentes do processo de internacionalização dos direitos humanos, as punições de tais violações ainda não estavam consolidadas. O Estatuto do Tribunal de Nuremberg que traz a definição de "crimes contra a humanidade" só surgiria em 1945 e a Declaração Universal dos Direitos do Homem somente em 1948. A partir de então é que gradativamente será construída toda uma ordem jurídica internacional que propiciará a proteção dos direitos humanos.

Diferentemente, no segundo período tanto o arcabouço jurídico nacional quanto o internacional estavam prontos para punir aqueles que cometem violações de direitos humanos. Alguns crimes como a tortura e o desaparecimento foram elevados à condição de crime de lesahumanidade que é, por definição, imprescritível. No entanto, 24 anos após o fim do regime militar nenhum agente do Estado que tenha cometido violações de direitos humanos foi julgado e condenado em última instância. Assim, se não se pode falar em impunidade com tanto vigor em relação ao primeiro período, pode-se afirmar que na Nova República os que cometeram crimes de lesahumanidade permaneceram impunes. Evidentemente, ocorreram mudanças nas instituições formais que estão muito mais associadas às vicissitudes dos períodos em questão do que propriamente relacionadas a mudanças substanciais. Não se pode negar que comportamental e culturalmente há uma mudança no sentido da não aceitação da prática de tortura e de outros tratamentos igualmente degradantes e desumanos. No entanto, do ponto de vista institucional, principalmente, levando-se em conta as instituições informais, atos de execução sumária, de tortura e outras práticas que violam os direitos humanos permanecem sendo recorrentes nas instituições coercitivas brasileiras. Mais que isso, aceitas e protegidas por instituições formais e por um comportamento e cultura que aceitam estes atos. Considera-se esta prerrogativa alta nos períodos em questão. A Tabela 7 resume os valores da variável prerrogativas nos dois períodos.

Tabela 7

Prerrogativas	Quarta República		Nova República	
	Baixa	Alta	Baixa	Alta
P1 - Papel dos militares na transição política		x		x
P2 - Papel constitucional das Forças Armadas		x		x
P3 - Relação dos militares com o Chefe do Executivo		x		x
P4 - Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental		x		x
P5 - Participação de militares no setor de defesa		x		x
P6 - Papel dos militares na inteligência		x		x
P7 - Papel dos militares na segurança pública		x		x
P8 - Papel dos militares no sistema legal		x		x
P9 - Papel dos militares no processo de anistia		x		x

Prerrogativas militares nos dois períodos investigados.

Ao concluir a comparação das prerrogativas é possível afirmar que não houve mudanças no valor da variável "prerrogativas militares". Evidentemente, é possível verificar algumas mudanças em algumas instituições formais que dir-se-ia não-essenciais. Não há efetivamente mudanças essenciais nas prerrogativas militares. Se alguns especialistas conseguem ver progresso e mudanças substanciais nas mesmas é porque têm se prendido às instituições meramente formais e as prerrogativas relacionadas aos aspectos mais propriamente ligados à democracia eleitoral tal como o número de militares ocupando o gabinete governamental (Hunter 1997 e Santos 1988) ou, a exemplo de Weyland (2005), que vê na ausência de fortes contestações militares e com elas de graves crises institucionais, um progresso nas relações civil-militares. Afirma-se, ao contrário, que nem "tigres de papel" são ferozes o suficiente para manter prerrogativas constitucionais tais como a de garantes dos poderes constituídos, da lei e da ordem, nem tampouco a variável contestações militares é capaz de alterar o controle civil numa combinação com altas prerrogativas. Passa-se imediatamente a uma breve análise das contestações militares e retonar-se-á à análise das prerrogativas e contestações conjuntamente.

5.1.2 Comparação das contestações militares na Quarta e na Nova República

A segunda variável independente desta investigação é constituída pelo grau de contestações militares às autoridades civis eleitas. Diferentemente das prerrogativas que possuem um mesmo valor, sendo altas tanto no primeiro quanto no segundo período, as contestações são consideradas altas no primeiro e baixas no segundo. São consideradas altas

no primeiro período porque nele as contestações militares geraram crises que resultaram em diversas mudanças nas instituições políticas. São consideradas baixas no segundo período porque a despeito das crises que nele ocorreram estas foram superadas dentro das instituições políticas vigentes. Um momento de grande tensão da Nova República foi o processo de *impeachment* do então presidente Collor, o primeiro eleito pelo voto popular após o regime autoritário. Uma vez cassado, o seu vice assumiu e as instituições da democracia eleitoral permaneceram funcionando normalmente. A Tabela 8 ilustra o grau das contestações em ambos os períodos.

Tabela 8

Contestações	Baixa	Alta
Quarta República		X
Nova República	X	

Contestações militares nos dois períodos investigados.

Na Quarta República os principais eventos políticos que conduziram às principais mudanças institucionais foram oriundos de contestações militares. Estas produziram crises que, por sua vez, provocaram aquelas mudanças. As quatro grandes crises civil-militares situadas neste período e já analisadas no capítulo três estavam todas fundadas não apenas no alto grau das prerrogativas das Forças Armadas, mas também no alto grau de contestação dos militares às lideranças civis, o que denota de *per se* a ausência de controle civil. Foram contestações que incluíram desde "manifestos à nação", tendo ministros ou comandantes militares como signatários, passando por sublevações e tentativas de golpe, até o bem sucedido golpe de 1964.

A título de relembrar, o primeiro período além de ter sido iniciado por um golpe do Alto Comando do Exército que depôs Vargas em 1945, contemplou quatro grandes eventos geradores de crises institucionais: a) a primeira delas pôs fim ao governo Vargas (1954), que prefere o suicídio à deposição pelas Forças Armadas; b) a segunda depõe Café Filho e dá posse a Kubitschek na presidência da República em 1955; c) a terceira ocorreu com a renúncia de Quadros e a tumultuada posse do seu vice, Goulart, como Chefe de Estado num sistema de governo parlamentarista criado em 1961; d) por fim, a última crise redundou na deposição de Goulart, no fim da Quarta República e na instauração do regime militar de 1964. Este é um período em que as contestações militares produziram eventos relevantes não apenas na esfera das relações civil-militares, mas também na esfera política mais geral. Portanto, estas contestações militares se constituíram em relevantes eventos políticos.

Com o fim do regime militar e a instauração da Nova República, outras contestações geraram crises que também marcaram este período como sendo de altas prerrogativas militares. No entanto, ao contrário das altas contestações e crises do primeiro período, as contestações militares do segundo período são baixas e não criaram mudanças institucionais relevantes. Elas não se constituíram nos eventos políticos mais relevantes deste período. São eventos relevantes do ponto de vista das relações civil-militares, mas não do ponto de vista da política mais geral, como o foi no primeiro período. Porém, mesmo as contestações militares sendo baixas, o controle civil não foi instaurado na Nova República. Destarte, observa-se que quando as prerrogativas militares são altas a implementação do controle civil é inexequível.

Ainda a título de relembrar, pode-se sumariar os principais eventos ocorridos nos diversos governos do segundo período da seguinte forma: a) o controle da transição política para a democracia; b) a posse de Sarney na Presidência da República; c) a influência dos militares na Constituição de 1988; d) as diversas crises militares no governo Collor[187]; e) as diversas crises militares no governo Lula [188]. Estes eventos, ao contrário daqueles encontrados no primeiro período não geraram graves crises nem tampouco relevantes mudanças institucionais. Ao contrário foram crises que conseguiram ser contornadas politicamente. O que chama atenção é que este "contornar politicamente" quase sempre significou a preservação das prerrogativas e das reservas de domínio dos militares sobre os interesses políticos mais gerais.

Manifestamente, as crises do primeiro período culminaram em importantes mudanças institucionais tais como: deposição de governo, veto de candidatura, modificação de sistema de governo, obstrução da posse de um vice-presidente eleito na condição de chefe de Estado e chefe de governo, e por fim, a deposição de um presidente eleito e a implantação de um regime militar. Assim, no primeiro período não há que se falar em controle civil do poder político sobre os militares, pois nele dá-se exatamente o inverso, são os militares que se constituem em guardiães dos poderes constituídos de direito e de fato. São eles que dão os limites das ações políticas.

---

[187] Entre outras crises Collor enfrentou: a) a crise envolvendo o general-de-brigada Pedro de Araújo Braga e os generais da reserva Newton Cruz e Euclydes Figueiredo que violaram o Regulamento Disciplinar do Exército que no seu artigo 106; b) a crise envolvendo o coronel da reserva Marcio Viana Pereira que escreveu artigos no Correio Brasiliense. O primeiro defendendo melhorias salariais e o segundo criticando o governo por ter sido detido em consequência de ter escrito o primeiro; c) a crise envolvendo baixos salários dos militares e cortes no orçamento militar; d) a crise envolvendo os militares e o Congresso Nacional que não aprovou a MP n◦ 296 que daria um reajuste de 20% às Forças Armadas.

[188] As principais crises entre civis e militares no governo Lula foram: a) a crise dos controladores de voos; b) a crise da demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol; c) a crise da abertura dos arquivos da ditadura; d) a crise da proposição de punição dos que cometeram crimes de Lesahumanidade durante o regime militar; e) finalmente, a discussão acerca da revisão da Lei de Anistia.

Diversamente, na Nova República, as crises entre civis e militares, provocadas por contestações destes últimos, deram-se pontualmente e, como dito anteriormente, não geraram mudanças institucionais mais relevantes. Em primeiro lugar os militares impuseram os termos e conduziram o processo de transição. Duas questões foram postas como inegociáveis: a não punição para os que cometeram crimes contra os direitos humanos durante o regime autoritário e a não redução do orçamento das Forças Armadas. Quando Tancredo morre sem tomar posse, a investidura de Sarney como presidente da República se configurou como um desdobramento aceitável para os militares. No processo Constituinte as Forças Armadas trataram de assegurar as suas prerrogativas e reservas de domínio, aliás, incompatíveis com um regime democrático. É bom relembrar a ameaça do general Leônidas Pires de zerar o processo constituinte caso o artigo 142 da atual Carta Magna fosse alterado, como se pretendia inicialmente. Mesmo o fim do Serviço Nacional de Informação no governo Collor ou a Criação do Ministério da Defesa no segundo governo de FHC não geraram crises capazes de alterar as instituições políticas existentes. A criação do Ministério da Defesa alterou formalmente a constituição do gabinete governamental. Contudo, se os comandantes das três Forças deixaram de ser ministros formalmente, informalmente não perderam o seu poder nem a relevância da sua participação política. As diversas crises que envolveram os comandantes militares e o ministro da Defesa foram os primeiros que tiveram maior apoio político. A demissão do ministro Viegas no primeiro governo Lula após a crise em que se envolveu com o general Albuquerque, comandante do Exercito, é uma boa ilustração de quem detém o poder político de fato. No entanto, embora as contestações e crises do segundo período não tenham sido como as do primeiro, e considerando que as contestações foram baixas, nem mesmo assim, as autoridades civis tiveram a preocupação de estabelecer o controle civil sobre os militares. Esta é uma das propriedades exigidas por uma definição procedural mínima de democracia.

Desta forma, ao comparar o controle civil nos dois períodos, observa-se que no primeiro o mesmo inexiste não apenas por conta das altas prerrogativas, mas também pelo alto grau de contestação dos militares às autoridades civis. No segundo período, onde as prerrogativas também são altas, não se pode dizer o mesmo das contestações. Ao contrário, elas são baixas. Portanto a explicação da ausência do controle civil nos dois períodos não está associada à alteração dos valores da variável independente contestação, mas da manutenção do valor da variável independente prerrogativa. Assim, mesmo com baixa contestação no segundo período o controle civil não foi estabelecido. Assim, ao contrário do que afirma Weyland (2005) se as crises da Nova República são resolvidas dentro do quadro institucional,

não significa que as políticas civis estejam livres da interferência militar, principalmente, naquilo que diz respeito à segurança nacional, à segurança pública, à inteligência, à abrangência da justiça Militar e a outras questões como orçamento militar, soldos e punição às violações de direitos humanos durante o regime autoritário, entre outros. Logo, com altas prerrogativas não é possível estabelecer o controle civil sobre os militares, ao contrário ele exige baixas prerrogativas. A Tabela 9 mostra a combinação dos valores das prerrogativas e das contestações militares.

Tabela 9

Variáveis independentes	Quarta República		Nova República	
	Baixa	Alta	Baixa	Alta
Prerrogativas		X		X
Contestações		X	X	

Prerrogativas e contestações militares nos dois períodos investigados.

Tomando o modelo de análise das relações civil-militares de Stepan (1988) e adequando aos períodos em questão tem-se as possíveis combinações mostradas pela matriz 1. Para a Quarta República ter-se-ia uma combinação de prerrogativas altas e contestações também altas.

Matriz 1

		Prerrogativas	
		Alta	Baixa
Contestação	Alta	X	
	Baixa		

Combinação das prerrogativas e contestações na Quarta República.

Tal combinação redundaria numa posição provavelmente insustentável para as lideranças democráticas. As evidencias empíricas corroboram com esta posição. Após várias contestações e crises institucionais durante este período os militares, é preciso que se diga, com o apoio de parte considerável das elites civis, depuseram o governo constitucional de Goulart. Destarte, prerrogativas altas e contestações altas mostraram-se incompatíveis mesmo com uma democracia eleitoral. O estabelecimento do controle civil dentro desta combinação não é somente absolutamente inviável como até mesmo impensável.

Para a Nova República, como mostra a matriz 2, ter-se-ia uma combinação de altas prerrogativas e baixas contestações.

Matriz 2

		Prerrogativas	
		Alta	Baixa
Contestação	Alta		
	Baixa	X	

Combinação das prerrogativas e contestações na Nova República.

Esta combinação tem como resultado uma posição de acomodação civil desigual. Por um lado, as altas prerrogativas culminam no que Stepan (1988) denomina de "golpe branco". Por outro lado, a tentativa de desarraigar tais prerrogativas pode gerar instabilidade política. Assim, esta posição propicia aos militares uma ampla autonomia face às autoridades políticas e, por conseguinte, do não estabelecimento do controle civil.

5.2 REPERCUSSÕES DAS PRERROGATIVAS E DAS CONTESTAÇÕES SOBRE O CONTROLE CIVIL

Esta seção procurará mostrar as repercussões das variáveis independentes prerrogativas e contestações militares sobre a variável dependente controle civil.

De um ponto de vista normativo, a situação desejável das relações civil-militares é aquela na qual as Forças Armadas se encontram sob o controle civil democrático das autoridades políticas. Para que isto ocorra é necessário que tanto as prerrogativas quanto as contestações militares sejam baixas. Dessa forma, as relações civil-militares em um regime democrático pressupõem que as Forças Armadas se encontram incondicionalmente submetidas às autoridades civis, como na matriz 3.

Matriz 3

		Prerrogativas	
		Alta	Baixa
Contestação	Alta		
	Baixa		X

Combinação das prerrogativas e contestações em um regime democrático.

No Brasil, tanto na Quarta República quanto na Nova República, não há em nenhum momento semelhante situação nas relações civil-militares. Enquanto no primeiro período se observa altas prerrogativas e altas contestações, no segundo período se verifica altas prerrogativas e baixas contestações.

Quais as repercussões das variáveis independentes sobre o controle civil? Das duas variáveis apenas uma delas, as contestações militares, teve os seus valores alterados do primeiro para o segundo período, de altas para baixas. Esta mudança de valor, todavia, não repercutiu no que diz respeito ao controle civil. Em ambos os períodos ele é inexistente. Assim, afirma-se que a ausência de fortes contestações militares não está relacionada decisivamente com o controle civil sobre os militares. Não significa, para usar as palavras de Zaverucha (2000), que os militares necessariamente voltaram aos quartéis. Ao contrário, pode significar apenas que dado a abrangência das prerrogativas, os militares não tenham motivos para contestar uma autoridade civil que não interfere na autonomia castrense.

No entanto, se as contestações militares não são capazes de refletirem no controle civil elas são capazes de fazê-lo em relação às relações civil-militares. Assim, como mostra a matriz 1 quando combinadas altas prerrogativas e altas contestações tem-se uma posição acerca das relações civil-militares, no caso em questão, uma posição insustentável para as lideranças civis. Quando combinadas altas prerrogativas e baixas contestações muda o resultado obtido nas relações civil-militares como mostra a matriz 2. Destarte, embora da mudança de valores verificados nas contestações militares não tenham resultado em nenhuma mudança institucional em relação ao controle civil, não se pode deixar de observar que as relações civil-militares sofrem mudança na sua posição. Portanto, do ponto de vista do controle civil a variável independente contestação não tem significância.

A outra variável independente são as prerrogativas militares. Estas não sofrem nenhuma alteração nos seus valores do primeiro para o segundo período, isto é, são altas em ambos. Não obstante, as nove prerrogativas que foram analisadas nesta investigação sejam relevantes, notoriamente algumas delas são mais determinantes que outras no sentido de propiciar aos militares uma forte autonomia diante das autoridades civis e assim dificultar ou mesmo impedir o estabelecimento do controle civil. Assim, a segunda prerrogativa (P2 Papel constitucional das Forças Armadas) é aquela que possui o maior grau de abrangência entre todas as demais. Isto porque a Constituição Federal prescreve em que consiste as Forças Armadas, qual a sua missão organizacional, qual a sua estrutura e como se dá o controle civil sobre as mesmas. Assim, uma vez que a as constituições de 1946 no seu artigo 176 e a de 1988 no seu artigo 142 estabeleceram que cabe às Forças Armadas, além da defesa da Pátria,

a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, os militares claramente passam a ter não só missões externas, mas também missões internas, próprias do aparato policial.

Como já visto nesta investigação, uma das variáveis que podem medir o controle civil são as missões das Forças Armadas. As missões externas são próprias de regimes democráticos cujos militares e missões se encontram sob rigoroso controle civil. Nas sociedades onde a democracia ainda não está consolidada as missões tendem a ser, principalmente, internas. Tais missões internas terminam por atribuir aos militares prerrogativas que são próprias de uma outra instituição coercitiva, a polícia, esta sim, responsável pela manutenção da lei e da ordem pública. Esta interferência dos militares na esfera interna produz entre outras incompatibilidades com o regime democrático, a militarização de diversos setores das atividades coercitivas do Estado. Assim, estabelecer constitucionalmente prerrogativas relacionadas à missões internas redundam na militarização do setor de defesa, da segurança pública, da justiça e da inteligência, entre outros[189]. Esta prerrogativa foi alta nos dois períodos e não há nenhuma alteração nas instituições formais que sugiram qualquer mudança que possa repercutir no controle civil. Aliás, ela é a mais relevante de todas por ser instauradora formal, em larga medida, das demais prerrogativas.

Para cumprir com a sua missão constitucional, principalmente, aquela que se refere à manutenção da lei e da ordem internas, as Forças Armadas necessitam de outras prerrogativas que não são comuns a um regime democrático, exatamente por nele tais missões não serem parte constitutiva daquelas atribuídas aos militares e sim à polícia. Desta forma, é preciso que as Forças Armadas tenham participação efetiva no setor de defesa, na segurança pública, na inteligência e na esfera judiciária.

Nesta investigação a quinta prerrogativa (P5 Papel dos militares no setor de defesa) vai tratar exatamente do papel que os militares cumprem nesta área. Embora a defesa de um Estado seja assegurada em última instância pelas suas Forças Armadas, esta é uma esfera, primordialmente, política. Não são os militares que numa democracia tomam as decisões sobre as questões relacionadas à defesa, mas são as autoridades civis. Por um lado, o chefe de Estado em uma democracia, seja no sistema presidencialista ou no parlamentarista, é o comandante-em-chefe das Forças Armadas. É sua prerrogativa, com a devida aprovação do parlamento, declarar a guerra ou o armistício. Por outro lado, é prerrogativa do poder

[189] No Brasil além da militarização de parte das atividades exclusivas do Estado como justiça, segurança pública e inteligência, ocorre também a militarização de setores produtivos como a indústria aeroespacial ou de serviços como o controle de trafego aéreo não só da aviação militar, mas também da aviação civil.

Legislativo elaborar a legislação de defesa do Estado, suas políticas de defesa, estabelecer o seu orçamento e fiscalizar esta atividade. É importante que as atividades de defesa do Estado estejam sob o controle civil. Sem um sistema de *accountability* efetivo estas atividades podem culminar com a violação de direitos humanos. É o que ocorre no Brasil nos dois períodos. As violações de direitos humanos na Nova República tanto ocorridos nos quartéis quanto por parte das polícias militares têm sido fortemente denunciados nos relatórios de diversos organismos internacionais entre eles a Anistia Internacional e o Comitê Contra a Tortura das Nações Unidas. Portanto, o papel que os militares desempenham no setor de defesa e a baixa accountability por parte do poder político sobre estas atividades compromete sobremaneira a instauração do controle civil. Esta prerrogativa foi alta nos dois períodos e nada sugere mudanças institucionais substanciais que possam apontar no sentido da redução da mesma. A criação do Ministério da Defesa, já se tratou disto anteriormente, apenas formal e aparentemente aponta para uma redução desta prerrogativa. Porém, informalmente e de fato são os comandantes militares que continuam dando as cartas quando o assunto é defesa e soberania nacional.

Uma das primeiras medidas a ser tomada quando da redemocratização de um país é a desmilitarização da segurança pública (Nóbrega JR. 2009). No Brasil nos dois períodos coube à Polícia Militar o policiamento ostensivo e a preservação da lei e da ordem pública. Em ambos os períodos este corpo policial foi disposto constitucionalmente como força auxiliar e reserva do Exército. São na verdade militares estaduais. Como tal são treinados dentro de uma perspectiva militar. Zaverucha (2005:128) chama atenção para a retórica utilizada por estes policiais a exemplo de "'guerra' às drogas e 'combate' aos delinquentes através do uso de 'forças tarefas'" entre outras. Há um agravante em relação às instituições policiais, em particular às polícias civil e militar, que passam por uma crise de confiança e aumenta a visão de que as Forças Armadas constituem a instituição com melhores atributos para realizar o controle social (Zaverucha 2003). Isto vai de encontro à ideia central de um regime democrático quando da resolução de tratar democraticamente as relações civil-militares, isto é, procurar reduzir a presença de militares nas instituições que devem se encontrar sob controle civil. Portanto a sétima prerrogativa (P7 Papel dos militares na segurança pública) manteve-se alta nos dois períodos estabelecendo assim a militarização da segurança pública e, por conseguinte, a ausência de controle civil nesta esfera.

A sexta prerrogativa (P6 Papel dos militares na inteligência) vai apontar para o mesmo problema da militarização da inteligência. Pior que isso, de serviços exclusivamente militares

de inteligência. Ora, nenhuma instituição pode prescindir da inteligência para fazer segurança, seja externa, seja interna. No momento em que as Forças Armadas possuem prerrogativas de missões internas de segurança pública e são convocadas para executá-las, tais missões requerem um serviço de inteligência. Mais uma vez os militares se encontram à frente de uma atividade que nos regimes democráticos se encontra sob controle das autoridades civis. No Brasil, nos dois períodos estas atividades estiveram não só militarizadas, mas também prescindiu de um sistema de *accountability* por parte das autoridades civis. Assim, esta prerrogativa que era alta no primeiro período não sofreu nenhuma alteração de grau no segundo, contribuindo, assim, para uma ampla autonomia dos militares na área de inteligência e, por conseguinte, inviabilizando o estabelecimento do controle civil.

A oitava prerrogativa (P8 Papel dos militares no sistema legal) também contribuiu fortemente para a não consecução do controle civil sobre os militares. Na esfera jurídica as Forças Armadas permaneceram, através da Justiça Militar, com um alto grau de autonomia frente à justiça comum. Num regime democrático nenhum civil é julgado por crimes militares em cortes militares. No Brasil, além de ter uma Justiça Militar em tempos de paz (o que não ocorre em alguns países democráticos) tem seus civis julgados por crimes militares. Estes crimes são prescritos pelo Código Penal Militar. Nos dois períodos estes códigos eram oriundos dos períodos autoritários imediatamente anteriores, ou seja, nas duas democracias eleitorais brasileiras a legislação militar (assim como a Lei de Segurança Nacional) é oriunda de regimes não-democráticos. A própria estrutura da Justiça Militar e, principalmente, da sua mais elevada instância, o Superior Tribunal Militar, possui uma composição que compromete os princípios democráticos de uma corte. São, portanto, legados autoritários que se constituem em obstáculo à consolidação da democracia e, evidentemente, à instauração do controle civil.

A nona prerrogativa (P9 Papel dos militares no processo de anistia) ilustra bem o poder que os militares ainda detêm. Recentemente o presidente Lula assinou um decreto que criou o Programa Nacional de Direitos Humanos. Este prevê uma comissão especial, a Comissão Nacional da Verdade, que terá como principal objetivo o de investigar as violações de direitos humanos cometidos pelos agentes do Estado durante o regime militar. Além disso, o Programa na sua última versão (PNDH-3) propõe a derrogação da Lei de Anistia de 1979 naquilo que ela isenta de punição aos que cometeram crimes de lesahumanidade. A primeira autoridade estatal a se colocar contrário a esta pretensão não proveio dos meios castrenses, mas do próprio ministério da Defesa. Assim, tão logo tomou conhecimento da assinatura e do

teor do decreto o ministro Jobim entregou a sua carta de demissão ao presidente Lula[190]. Neste imbróglio os comandantes militares "solidários" ao ministro Jobim também entregaram as suas respectivas cartas de demissão (Samarco e Lopes, 2009). Para as Forças Armadas e isto já foi asseverado inúmeras vezes por militares da ativa e da reserva, a Lei de Anistia é "ponto de honra". Em outras palavras, nem os tratados internacionais, nem o poder Legislativo, nem o Executivo, nem mesmo o Judiciário podem alterá-la. Mais que isto, a tortura, qualificada pelo direito internacional público (DIP), como crime de lesahumanidade, inaceitável pelos padrões atuais de civilidade, passa a ser considerado no Brasil não só pelos militares, mas também por autoridades civis dos três poderes e até mesmo pelo presidente da mais alta corte do país, Gilmar Mendes, como sendo um crime anistiado e na pior das hipóteses prescrito. Diferentemente de países como Argentina, Chile, Uruguai e Peru que revogaram as suas leis de anistia e passaram a julgar aqueles que cometeram violações de direitos humanos, as autoridades civis brasileiras preferem não enfrentar esta questão. Recentemente, a Suprema Corte do Peru confirmou por unanimidade a sentença que estabelece a condenação de 25 anos de prisão para Alberto Fujimore (Estadão, 03/01/10). O Brasil está numa posição muito desconfortável a este respeito. Sequer o acesso aos documentos de determinados eventos como a guerrilha do Araguaia foi obtido, ou seja, ao menos foi resolvido o problema relacionado ao direito à informação. Ainda há desaparecidos. As responsabilidades ainda não foram apuradas. Mais longe, portanto, está a possibilidade de julgar e, se for o caso, punir as violações de direitos humanos. Esta é uma prerrogativa vigorosa mantida pelas forças Armadas. Não houve e nem há, passados 30 anos da Lei de Anistia, nenhum controle civil sobre o processo da mesma.

A primeira prerrogativa (P1 Papel dos militares na transição política) sempre foi alta durante a República, pois nela as Forças Armadas sempre protagonizaram as transições de governo, seja porque elas próprias depuseram os governantes como fizeram com Vargas em 1945, seja porque juntamente com o apoio da sociedade civil liderou movimentos como o que depôs Goulart em 1964. Por ser ator principal nas transições é que as Forças Armadas sempre em qualquer governo mantiveram altas prerrogativas e o fizeram sempre as assegurando constitucionalmente. Assim, as altas prerrogativas são impeditivas para o estabelecimento do controle civil.

A terceira prerrogativa (P3 Relação dos militares com o Chefe do Executivo) formalmente está disposta nas Constituições. Se elas dispõem que as Forças Armadas são

[190] O decreto foi assinado no dia 21/12/09 e a carta de demissão foi entregue no dia seguinte.

garantes dos poderes constitucionais, qual a relação entre os militares e tais poderes? Evidentemente, de subordinação destes àqueles. Informalmente, os militares têm afirmado repetidas vezes que o Exército de Caxias serve ao Brasil e não a governos. Esta autonomia das Forças Armadas frente ao poder político é inconcebível em um regime democrático. Numa democracia as Forças Armadas estão sob o controle civil não apenas dos poderes constituídos, mas também da sociedade civil organizada, que limita o comportamento autônomo das Forças Armadas à medida que elimina os enclaves autoritários que propiciam tal comportamento. Estes enclaves permanecem proporcionando aos militares um alto grau de autonomia e, portanto, de ausência de controle civil.

Finalmente, a quarta prerrogativa (P4 Participação de militares da ativa ou da reserva no gabinete governamental) é de menor importância porque o fato de não ter militares no gabinete governamental não significa que os interesses políticos dos militares não estejam ali representados. O caso da revogação da Lei de Anistia ilustra bem como os interesses das três Forças estavam bem representados pelo ministro da Defesa. Assim, aquele ministério em vez de servir de instituição política de controle civil, serve de instituição canalizadora e representativa dos interesses das Forças Armadas, que têm nos seus comandos o legítimo elo com o poder político. Portanto, a redução da presença de militares ocorrida entre os primeiro e os últimos governos da Nova República não pode ser considerado como um vigoroso indicador de controle civil, pois se assim o fosse, não ocorreria os constantes recuos dos ministros civis frente às exigências das Forças Armadas nas mais diversas crises ocorridas neste período. Assim, embora tenha havido a redução da participação formal dos militares no gabinete governamental, o seu poder e a sua autonomia não foram reduzidos, nem tampouco o controle civil foi estabelecido.

Ao encerrar este capítulo com base nas suas premissas inicialmente afirmadas, passa-se às seguintes conclusões: 1) que o controle civil democrático sobre os militares não foi estabelecido nem no primeiro período nem tampouco no segundo; 2) que no primeiro período as altas prerrogativas e as altas contestações militares geraram uma situação *insustentável para as lideranças democráticas* que não apenas impediram a instauração do controle civil, mas que levaram a democracia eleitoral da Quarta República ao seu esgotamento e a um regime militar; 3) que no segundo período as altas prerrogativas e as baixas contestações estabeleceram mais uma vez uma situação na qual nem o controle civil foi estabelecido, nem a democracia foi consolidada; 4) que mudanças de valor na variável contestações militares, embora alterem o resultado na matriz do modelo de análise das relações civil-militares

utilizado nesta investigação, não altera a sua variável dependente; 5) que somente as mudanças no valor da variável prerrogativas militares são capazes de gerar mudanças na variável controle civil, ou seja, apenas com a extinção daquelas prerrogativas que dão aos militares vigorosa autonomia frente ao poder político propiciarão o controle civil democrático sobre os mesmos; e 6) que as mudanças no valor da variável prerrogativas passam necessariamente por modificações no texto constitucional, principalmente, pela supressão do seu artigo 142, fonte primordial sobre a qual estão alicerçadas tantas outras prerrogativas.

CONCLUSÃO

No século XX ocorreram duas das três *ondas* de expansão global da democracia. A *segunda onda* instaurou no Brasil a sua primeira experiência democrática e a *terceira onda* propiciou a sua segunda. Entre estas duas experiências o país viveu um regime autoritário que durou 21 anos. Nos dois períodos que correspondem historicamente à Quarta República e à Nova República, o Brasil se configurou do ponto de vista da sua forma de governo como uma democracia eleitoral. Por esta definição deve-se compreender um regime político no qual os governantes são escolhidos em eleições periódicas, e razoavelmente livres e justas. Esta é uma definição que possui larga tradição que tem início com Schumpeter.

Diversamente, esta investigação assume uma definição de democracia que contempla além da sua dimensão meramente eleitoral uma dimensão liberal. Assim, ao lado de eleições periódicas, livres e justas e cidadania inclusiva, contemplam esta definição a proteção dos direitos civis e políticos e que as autoridades eleitas governem de direito e de fato. Esta segunda concepção que se confronta com a tradição schumpteriana tem sua fundamentação mais vigorosa em Mainwaring, Brinks e Perez-Liñán.

Esta segunda definição de democracia denominada pelos autores como mínima permite que não se confunda governos que a despeito de serem eleitos, não competiram em processos eleitorais livres e razoavelmente justos, ou cuja cidadania não é inclusiva, ou que sistematicamente viole direitos civis ou políticos, ou, ainda, que os eleitos não governem de fato. Estes regimes não podem ser chamados de democráticos, pois formal e minimamente eles teriam que contemplar aquelas propriedades acima referidas. Não sendo democráticos, porém, não são também autoritários, visto que há um processo eleitoral de escolha dos governantes. Assim, entre a democracia e o autoritarismo há regimes híbridos. Aqui se assume dois tipos distintos destes regimes, a semidemocracia e o semiautoritarismo.

Esta pesquisa debruça-se sobre uma das condições de possibilidade de realização da quarta propriedade de uma definição mínima de democracia, qual seja, o controle civil democrático sobre os militares. Somente nas sociedades políticas nas quais, entre outros requisitos, os militares se encontram sob o controle das autoridades civis é possível se falar em um regime propriamente democrático. Durante o século vinte a América Latina contemplou um bom número de democracias eleitorais cujos governantes sofriam forte interferência das Forças Armadas quando não eram por elas tutelados.

O Brasil não fugiu a esta regra e durante o seu período republicano teve de lidar com esta realidade. Fundadoras da República, as Forças Armadas se autoproclamaram *guardiães* da Pátria. Desta forma, de 1889, quando militares do Exército brasileiro sob o comando do marechal Deodoro da Fonseca depuseram o imperador D. Pedro II, até 1964, quando mais uma vez os militares depuseram o presidente Goulart, as Forças Armadas se mantiveram informalmente como uma espécie de "poder moderador". Isto significa que durante este período o jogo político se passou dentro de limites estabelecidos pelos militares. Ao ultrapassarem estes limites, as Forças Armadas interferiam no processo e restabeleciam os limites do jogo político, que recomeçava sob o comando dos civis. Assim, no Brasil, os militares se constituem em relevantes atores políticos e durante o período republicano intervieram sistematicamente até implantar um regime militar que durou 21 anos, só completando o seu ciclo em 1985 com o advento da Nova República.

Esta pesquisa consiste numa investigação do controle civil democrático sobre os militares em dois períodos republicanos brasileiros. O primeiro que corresponde à Quarta República e o segundo que sucedeu ao regime militar denominado de Nova República. No primeiro período se verificou a inexistência do controle civil, a não consolidação das instituições democráticas, o fim da democracia eleitoral através de um golpe de Estado, a quebra do padrão *moderador* nas relações civil-militares e a instauração de um regime militar. No segundo período, analogamente, verificou-se a inexistência do controle civil, a manutenção de uma democracia eleitoral, relações civil-militares que não condizem com nenhum modelo das democracias constitucionais e a não-consolidação das instituições democráticas.

O controle civil é de suma importância para a boa saúde das relações civil-militares e, estas, por sua vez, repercutem na qualidade da democracia. Para usar as palavras de Zaverucha, o controle civil é a capacidade que as autoridades constituídas e a sociedade civil organizada possuem de limitar o comportamento autônomo das Forças Armadas eliminando os enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado. Nas democracias eleitorais, onde inexiste o controle civil, convivem instituições políticas democráticas e instituições coercitivas militarizadas. Esta constituição híbrida de governo, a despeito das eleições das autoridades civis, mantém os legados autoritários e com eles as diversas violações de direitos humanos. Para eliminar tais legados autoritários faz-se necessário o estabelecimento do controle civil e da manutenção das relações civil-militares dentro dos padrões daquelas vigentes nas democracias liberais.

Portanto, o foco principal desta pesquisa é a importância do controle civil democrático sobre os militares como uma das propriedades constitutivas de uma definição procedural mínima de democracia e, por conseguinte, como *condictio sine qua non* para consolidação de um regime democrático. A questão central que ela pretende responder é a existência ou não do controle civil nos períodos investigados. No entanto, outras questões correlatas a esta investigação surgem e podem ser assim elencadas: a) quais as mudanças institucionais ocorridas? b) em que elas concorreram para a instauração do controle civil ou não? c) qual a importância do controle civil para as relações civil-militares? d) qual a sua importância nos processos de transição e consolidação de uma democracia?

Como asseverado no capítulo introdutório e reafirmado no decorrer desta pesquisa, quatro premissas orientam a mesma. A primeira assume que a investigação do controle civil democrático sobre os militares é de suma relevância para a compreensão da temática política nacional, particularmente, naquilo que se refere à teoria democrática e aos processos de transição e consolidação da democracia. A segunda afirma que para a realização da mesma faz-se necessário assumir uma definição procedural mínima de democracia nos termos de Mainwaring, Brinks e Perez-Liñán. A terceira propugna que no Brasil, nos períodos focados pela pesquisa, não houve controle civil democrático sobre os militares. Por fim, afirma-se, em primeiro lugar, que a inexistência de controle civil no primeiro período se deve ao alto grau de prerrogativas militares e ao alto grau de contestação às lideranças civis que conduz as relações civil-militares a uma situação de *insustentabilidade para as lideranças democráticas*. Em segundo lugar, assume-se para o segundo período desta investigação a posição de Zaverucha (1994, 2000 e 2005) que afirma a inexistência de controle civil e relações civil-militares que se caracterizam por uma situação de *acomodação civil desigual*, que se configura pelo fato dos militares possuírem um alto grau de prerrogativas e, em consequência disso, um baixo grau de contestação as autoridades civis.

Para simplificar, pode-se agrupar estas quatro premissas em duas: a primeira delas considera o controle civil como uma variável importante para a compreensão das relações civil-militares, da temática política nacional, da teoria democrática e dos processos de transição e consolidação do regime democrático, assumindo para tanto uma definição mínima de democracia. A segunda, afirma a inexistência do controle civil nos dois períodos, sendo que no primeiro a sua ausência se deve ao alto grau de prerrogativas militares e ao alto grau de contestação às lideranças civis que conduz as relações civil-militares a uma situação de *insustentabilidade para as lideranças democráticas*, e no segundo a sua ausência se deve ao fato de os militares possuírem um alto grau de prerrogativas e, em consequência disso, um

baixo grau de contestação às autoridades civis o que resulta em relações civil-militares que se caracterizam por uma situação de *acomodação civil desigual*.

Assim, levando em consideração a primeira premissa pode-se afirmar que controle civil democrático sobre os militares como importante dimensão da democracia tem sido negligenciado por boa parte dos cientistas políticos brasileiros. As diversas concepções do regime democrático, de modo geral, desconsideram tal dimensão. Definições procedurais submínimas, de matriz schumpteriana, ao reduzirem o regime democrático a um método de escolha dos governantes, dá margem a que estes sejam confundidos com democracias meramente eleitorais ou governos democráticos. Tal definição considera a existência de eleições como linha demarcatória entre a democracia e os regimes não-democráticos. Assim, os regimes de governos são classificados em uma dicotomia estanque: democracia/autoritarismo. Aqui não há espaço para regimes intermediários ou híbridos.

Numa definição procedural mínima, nos termos de Mainwaring, Brinks e Perez-Liñán, além da dimensão eleitoral, a cidadania inclusiva, a proteção dos direitos civis e políticos e o governo de direito e de fato por aqueles que foram legitimamente eleitos, constituem as propriedades de um regime democrático. Estas propriedades são de suma importância para uma definição da democracia e permite não confundi-la com regimes híbridos que muitas vezes apenas asseguram um processo eleitoral para escolha dos governantes, mas o próprio processo não assegura eleições competitivas, direitos civis e políticos, tão necessários para a razoabilidade do pleito. Em outras situações os eleitos são meros fantoches de atores, grupos ou segmentos sociais que de fato governam. Ao contrário, uma definição procedural mínima consiste em garantir que a dimensão eleitoral da democracia se realize plenamente e que uma vez eleitas, as autoridades governem *de jure et de facto*.

O que permite que alguns grupos governem de fato por trás de autoridades eleitas é exatamente a ausência de controle destes grupos por parte destas autoridades. Na América Latina, os atores políticos relevantes são os militares. Como já afirmado acima, as Forças Armadas, fundadoras da República e autoproclamadas guardiães da Pátria, constituem-se em potenciais atores políticos. Durante todo o período republicano, os militares tiveram papel preponderante na política nacional intervindo sistematicamente na esfera eminentemente política. Portanto, em países como o Brasil, onde os militares institucionalmente se colocam como garantes dos poderes constituídos, da lei e da ordem, e do ponto de vista comportamental e cultural agem como *guardiães*, o controle civil se constitui em questão central para a nova ordem política estabelecida após o fim dos regimes autoritários. Destarte,

estabelecer o controle civil sobre os militares é condição necessária para a consolidação de um regime democrático.

Em relação à segunda premissa, ao analisar o controle civil, e verificar a sua ausência nos dois períodos históricos, esta investigação pretendeu mostrar como um alto grau de prerrogativas, de reservas de domínio e, portanto, de autonomia da Forças Armadas, pode redundar ou num processo de esgotamento da democracia, o que ocorreu no primeiro período, ou na não consolidação da mesma, o que ocorre no segundo. Em ambos, os militares possuem uma vigorosa autonomia frente às autoridades civis eleitas. No entanto, no primeiro, além das altas prerrogativas os militares possuem um forte poder de contestação, que tem como resultado a instauração de um tipo de relações civil-militares insustentável para as lideranças civis. A ausência de controle civil propiciou tais relações que, por sua vez, constitui-se em importante variável a ser considerada no golpe de 1964. No segundo período, embora a autonomia tenha se mantido alta, o mesmo não se pode dizer das contestações, que apesar de baixas, não cessaram. Desta forma, os estudos sobre as relações civil-militares, em particular sobre o controle civil permanecem relevantes e necessários. Num país de tradição pretoriana como o Brasil, não se pode desconsiderar o proeminente papel que cumprem as Forças Armadas como atores políticos, nem as relações civil-militares e o controle civil como variáveis importantes para a análise acerca da teoria democrática e dos processos de transição política e de consolidação da democracia.

Ao colocar a questão central desta investigação, qual seja, se houve ou se há controle civil democrático sobre os militares na Quarta e na Nova República, uma das premissas da qual se parte é a de que nem houve controle civil no primeiro período e nem há no segundo. Durante a investigação dos mesmos as evidências empíricas e as análises corroboraram esta proposição. Assim, em ambos os períodos se observou um alto grau de prerrogativas militares. Tais prerrogativas definem por si só a ausência de controle civil. Diversamente, verificou-se que no primeiro período as contestações foram altas enquanto no segundo as mesmas foram baixas. Isto não alterou o resultado em relação ao controle civil, que continuou inexistente. No entanto, esta distinta combinação de prerrogativas e contestações gerou relações civil-militares também distintas no primeiro e no segundo períodos. Se no primeiro tais relações contribuíram para levar a democracia eleitoral ao seu esgotamento e, por fim, para o estabelecimento de um regime autoritário, no segundo período elas contribuem para a não consolidação da democracia.

É preciso que se reafirme que uma democracia eleitoral ou um governo democrático não podem ser confundidos com um regime democrático. Os dois primeiros podem ser

compreendidos dentro de uma definição procedural submínima de democracia nos termos de Schumpeter, isto é, como regimes de governos nos quais os que exercem os poderes executivo e legislativo são escolhidos em eleições periódicas, livres e justas. Portanto, democracias eleitorais ou governos democráticos contemplam apenas a dimensão eleitoral da democracia. Diversamente, um regime democrático além da sua dimensão eleitoral contempla também a proteção dos direitos civis e políticos bem como assegura que as autoridades eleitas governem de direito e de fato. Assim, esta última propriedade de um regime democrático impõe o controle civil, sem o qual as Forças Armadas permanecem como relevantes atores da cena política. Como quem tem armas não obedece a quem não as têm, faz-se necessário que as autoridades civis eleitas mantenham aqueles que detêm armas sob o seu controle.

Portanto, a resposta à questão central desta investigação aponta no sentido da inexistência do controle civil nos dois períodos. Desta forma, o estudo comparativo do controle civil mostra que tanto na Quarta República quanto na Nova República constata-se a ausência do mesmo. No primeiro período além da inexistência do controle civil as relações civil-militares se apresentam de forma mais frágil em relação aos civis do que no segundo. Isto decorre do fato de que no primeiro período tanto as prerrogativas quanto as contestações militares são altas e, portanto, as lideranças democráticas se encontravam em uma situação de insustentabilidade. Desta forma, o regime militar que se seguiu àquele período tem na ausência do controle civil uma variável explicativa relevante. Embora no segundo período também se observe a ausência de controle civil, diversamente do primeiro, esta ausência dá-se num contexto de altas prerrogativas e baixa contestação militar. Assim, é possível observar que neste período há uma situação distinta da do período anterior, situação esta que aponta para um equilíbrio institucional também diferente, onde as relações civil-militares apresentam como resultado uma *acomodação civil desigual.*

Todavia é preciso considerar ainda o modelo de relações civil-militares que existiam nos dois períodos nos quais as prerrogativas e as contestações militares estão situadas. No primeiro este modelo se configura como “moderador”. Com o golpe de 1964 este padrão de relações civil-militares foi quebrado dando lugar a um regime autoritário. Com o fim deste, um novo tipo de modelo de relações civil-militares se impõe. Embora este novo modelo não esteja situado entre aqueles exigidos por uma democracia consolidada, quais sejam, o modelo liberal e/ou o modelo profissional, não se pode afirmar peremptoriamente o retorno do modelo *moderador* como padrão das relações civis-militares na Nova República.

Além disso, como foi dito ao longo desta investigação, é preciso levar em consideração que estes períodos se encontram em contextos históricos distintos. Assim, as

democracias da *segunda onda* tentaram se consolidar em meio à Guerra Fria. As democracias da *terceira onda* tentam se consolidar dentro de um ambiente internacional onde a democracia eleitoral e o mercado são os principais fundamentos político e econômico do mundo ocidental. Não há, por assim dizer, nos dias atuais um ambiente propício para outro tipo de regime político senão a democracia, ainda que eleitoral. No entanto, definida minimamente, a democracia exige entre outros atributos o controle civil dentro de um modelo de relações civil-militares liberal ou profissional. Não há neste contexto espaço para modelos aristocráticos, comunista ou moderador.

Por fim, embora não tenham sido tratados amiúde, tem-se afirmado recorrentemente nesta pesquisa a importância dos aspectos comportamentais e culturais dos atores políticos. Tão importante quanto às instituições formais e informais, o padrão de relações civil-militares e o contexto internacional, são os atores políticos. Estes são considerados a partir de dois aspectos relevantes: o do comportamento e o da cultura políticos. As instituições políticas são de grande relevância, pois elas orientam os comportamentos dos atores políticos. Tais comportamentos, por sua vez, formam uma dada cultura política. Finalmente, esta cultura molda, em larga medida, as instituições políticas formais e informais.

Portanto, comparando os dois períodos pode-se afirmar que do ponto de vista das instituições formais há uma visível mudança do primeiro para o segundo período. No primeiro as prerrogativas e contestações são altas, enquanto que no segundo as prerrogativas são altas e as contestações são baixas. Além disso, o modelo de relações civil-militares no primeiro período é concebido como moderador, enquanto no segundo o padrão de relações civil-militares não se identifica com nenhum dos modelos tradicionais destas relações (aristocrático, liberal, profissional e comunista). Sequer pode-se afirmar que de forma terminante houve um retorno ao modelo moderador. Do ponto de vista do contexto internacional, o primeiro período está situado num momento histórico que pouco contribuiu, mesmo no Ocidente, para assegurar e consolidar a democracia. Com o advento da Guerra Fria as grandes potências mundiais, tendo à frente os EUA, em nome do combate ao comunismo internacional liderado pela URSS, viriam a preferir regimes autoritários de direita em detrimento dos autoritários de esquerda. Na América Latina esta posição foi largamente assumida. Finalmente, do ponto de vista comportamental e cultural, tanto das elites militares quanto civis há poucas mudanças que possam ser consideradas importantes. Por um lado, entre os militares tanto da ativa quanto da reserva a cultura militar pode ser expressa nas palavras do então ministro do Superior Tribunal Militar e general da reserva Valdésio

Guilherme de Figueiredo[191]. Portanto há muito que se refletir nas palavras do ex-ministro. Em primeiro lugar, que o comportamento e a cultura militares não mudaram: as Forças Armadas são as guardiães da Pátria. Em segundo lugar, que é missão constitucional das Forças Armadas garantirem as instituições, a lei e a ordem. Em terceiro lugar, que as Forças Armadas "apenas se recolheram", portanto, podem retornar. Finalmente, dito de forma explícita, é o próprio ex-general afirmando que "Agora, se tiver que intervir, claro que vão intervir". Destarte, a ausência de controle civil e a abrangente autonomia dos militares face às autoridades civis sempre se constituirão numa *espada de Dâmocles* sobre as autoridades civis. Mas tal cultura pode ainda ser expressa nas diversas notas dos Clubes Militares e nas diversas manifestações inclusive de militares da ativa acerca de questões eminentemente políticas.

Por outro lado, entre os civis não se encontra vontade política para retirar das Forças Armadas aquelas prerrogativas que são incompatíveis com um regime democrático. A criação do Ministério da Defesa pouco mudou do ponto de vista factual o poder dos ex-ministros militares e agora comandantes das Forças, junto ao poder político. Na verdade a sua criação tem muito mais a ver com a candidatura do Brasil a um assento no Conselho de Segurança da ONU do que propriamente com o estabelecimento do controle civil. Nenhum dos governos da Nova República, incluindo o governo Lula, trabalhou no sentido de estabelecer o controle civil sobre os militares. É preciso, porém, notar que antes de 1964 os militares intervinham na política e logo em seguida devolviam o poder para os atores civis. Era o padrão moderador de relações civil-militares. A intervenção de 1964 marcou um novo momento nestas relações tendo em vista que ao invés de devolverem o poder político aos civis as três Forças instauraram um regime militar de longa duração. Era a quebra do padrão moderador. Com isso de algum modo os civis receiam a resolução de conflitos eminentemente políticos invocando a intervenção militar como era tão comum até 1964. Esta é uma mudança comportamental que deve ser levada em consideração. De qualquer modo as autoridades políticas não se empenharam em estabelecer o controle civil e os militares permanecem gozando de prerrogativas que exorbitam em muito aquilo que é razoável para um regime democrático. Destarte, tanto as prerrogativas que mantiveram os mesmos valores nos dois períodos, quanto as contestações que tiveram valores diversos no segundo período não alteraram institucionalmente o controle civil democrático sobre os militares.

[191] "Essa conversa de que o Exército mudou é conversa fiada. As Forças Armadas não mudaram nada, porque não mudam nunca. Apenas se recolheram. Agora, se tiver que intervir, claro que vão intervir. É missão constitucional, a garantia da lei, da ordem e das instituições" (O Globo, 07/04/2007).

Embora as questões correlatas à indagação central desta pesquisa já tenham sido respondidas na medida em que esta também já o foi, pode-se assim sumariá-las: quais as mudanças institucionais ocorridas? Entre os dois períodos as mudanças institucionais mais importantes a serem observada são aquelas verificadas na variável contestação que passa de alta para baixa e na quebra do padrão moderador das relações civil-militares com o golpe de 1964, já que a variável prerrogativa não sofreu essencialmente nenhuma mudança.

Em que elas concorreram para a instauração do controle civil ou não? O controle civil exige prerrogativas militares baixas e um padrão de relações civil-militares liberal ou profissional. Assim, baixas contestações por si só não propiciam controle civil. Não se pode negar, porém, que baixas contestações alteram o resultado da matriz de análise das relações civil-militares que deixam de ser de *insustentabilidade para as lideranças democráticas* na Quarta República e passam a ser de *acomodação civil desigual* na Nova República. Esta mudança de resultados não é suficiente para instaurar o controle civil, pois o mesmo requer baixas prerrogativas e baixas contestações.

Qual a importância do controle civil para as relações civil-militares? O controle civil serve de termômetro para as relações civil-militares. Se há controle civil tais relações são saudáveis e com elas há uma grande probabilidade de consolidação da democracia. O controle civil é a garantia de que os militares se encontram submetido hierarquicamente às autoridades civis eleitas que, por sua vez, governam de direito e de fato. A ausência de controle civil, ao contrário, denota as relações civil-militares enfermas e com elas a grande probabilidade de não-consolidação da democracia e até mesmo do retrocesso a uma forma de governo não-democrático.

Finalmente, qual a importância do controle civil nos processos de transição e consolidação de uma democracia? Como propriedade constitutiva de uma definição procedural mínima de democracia o controle civil é de suma importância para a transição e a consolidação de um regime democrático. Ele deve ser implementado já na fase de transição do regime não-democrático para a democracia. Quando o controle civil não é estabelecido há uma enorme propensão para que a transição não se complete e, consequentemente, a consolidação fique comprometida. Os países em que o controle civil não foi plenamente estabelecido continuam a defrontar-se com um legado autoritário que impede a completa realização da consolidação de um regime democrático.

Ao concluir este trabalho passa-se a externar algumas das suas contribuições dentro do campo das relações civil-militares. Em primeiro lugar, é um trabalho comparativo inédito acerca do controle civil democrático sobre os militares no Brasil em dois períodos históricos.

Além disso, ele inclui duas novas e relevantes prerrogativas que não constam nos estudos anteriores de Stepan (1988) e Zaverucha (2000): o papel dos militares na transição política e o papel dos militares no processo de anistia. Estas duas prerrogativas estão profundamente interligadas no caso brasileiro. Como pode ser visto, principalmente, na análise do segundo período, a Lei de Anistia feita pelos militares tem sido um dos grandes obstáculos para que os agentes estatais que cometeram crimes de lesahumanidade possam ser devidamente julgados e punidos. A mais recente e relevante crise entre o governo Lula e os militares diz respeito exatamente a derrogação da Lei de Anistia e ao julgamento e punição dos que cometeram aqueles crimes.

Em segundo lugar, as suas conclusões apontam para a não existência de controle civil democrático no Brasil no período da Quarta República e reforça algumas concepções, a exemplo da de Zaverucha, de que na Nova República o controle civil ainda não foi estabelecido e a democracia não está, por conseguinte, consolidada.

Em terceiro lugar, refuta as concepções de Hunter, Santos e Weyland que afirmam o desgaste ou a erosão das prerrogativas militares e com elas a instauração do controle civil democrático sobre as Forças Armadas na Nova República. Refuta ainda Weyland quando afirma que neste período da democracia brasileira as crises têm sido resolvidas nos limites das instituições democráticas e que as políticas governamentais estão livres da interferência dos militares. Acredita-se que as premissas, evidências empíricas e análises desta pesquisa mostram exatamente o contrário, os militares possuem altas prerrogativas e interferem em determinadas políticas governamentais de diversas ordens, a exemplo do controle do espaço aéreo civil, da demarcação de terras, da assinatura de decreto presidencial criando a Comissão Nacional da Verdade, da derrogação da Lei de Anistia entre outros. Evidentemente, o que não houve na Nova Republica foram contestações militares no grau em que ocorreram na Quarta República, nem tampouco enfrentamento por parte das autoridades civis. Por essa razão, os governos deste período atenderam as Forças Armadas sempre que ocorreu qualquer início de crise.

Em quarto lugar, a comparação dos dois períodos mostra que as alterações de valores sofridas pela prerrogativa *contestações militares* de alta para baixa não altera a ausência de controle civil. Daí não se pode concluir que baixas contestações ou até mesmo a sua ausência, impliquem em controle civil sobre os militares. Ao contrário, baixas contestações podem indicar, como de fato indicam no caso brasileiro, a existência de altas prerrogativas, amplas reservas de domínios e, por conseguinte, um alto grau de autonomia das Forças Armadas em relação aos civis. Portanto, não há motivos plausíveis para contestações.

Em quinto lugar, o estudo comparativo dos dois períodos contribui no sentido de mostrar que a despeito dos contextos históricos, do comportamento e da cultura política dos atores civis e militares, as instituições formais não sofreram mudanças que determinassem o estabelecimento do controle civil. Ao contrário, o que se constatou é que a instituição *prerrogativas militares* se manteve inalterada naquilo que lhe é essencial, isto é, na manutenção da autonomia das Forças Armadas face às autoridades civis. Mais que isto, mostrou que somente com as mudanças nas prerrogativas militares é possível propiciar o controle civil, ou seja, apenas com a extinção daquelas prerrogativas que dão as Forças Armadas vigorosa autonomia frente ao poder político serão capazes de proporcionar o controle civil democrático sobre os mesmos. Para tanto, é imprescindível que a Constituição de 1988 passe por alterações, especialmente, pela supressão do seu artigo 142, fundamento, em larga medida, das atuais prerrogativas.

Em sexto lugar, o trabalho contribui no sentido de classificar os regimes dos dois períodos como semidemocráticos, diferentemente da grande maioria dos autores que os classificam como democracias[192].

Finalmente, esta investigação contribui para a atual discussão do tema das relações civil-militares no âmbito da ciência política nacional. Por um lado, ela refuta todas as concepções que propugnam a redução ou mesmo a supressão das prerrogativas militares no Brasil e com elas a instauração do controle civil e de relações civil-militares compatíveis com uma democracia constitucional ou liberal. Por outro lado, em primeiro lugar, ela reforça as posições de Zaverucha e Nóbrega Jr., de que as altas prerrogativas e a ausência de controle civil produzem relações civil-militares não condizentes com os padrões de uma democracia liberal. Em segundo lugar, ela reforça as posições de Mainwaring, Brinks, Perez-Liñán[193], Zaverucha e Nóbrega Jr., da necessidade de uma definição procedural mínima de democracia que contemple entre outras propriedades o controle civil democrático sobre os militares como condição necessária para a consolidação efetiva de um regime democrático.

[192] Até mesmo Mainwaring, Brinks e Perez-Liñán assim os classificam.

[193] Embora haja concordância com a definição procedural mínima de democracia destes autores, faz-se uma critica as regras de codificação e agregação bem como a forma de classificar o regime brasileiro nos dois períodos investigados (ver capítulo 1).

8. REFERÊNCIAS

8.1 BIBLIOGRÁFICA

ALVAREZ, Mike, CHEIBUB, José Antonio, LIMONGI, Fernando e PRZEWORSKI, Adam (1996). "Classifying Political Regimes". *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, pp.3-36.

AGÜERO, Felipe (2004). "Authoritarian Legacies: The Military's Role" in: *Authoritarian Legacies and Democracy* in *Latin America and Southern Europe*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.

ALMOND, Gabriel (1956). "Comparative Political Systems". *Journal of Politics* 17: 391-409.

ALMOND, Gabriel and POWELL JR., G Bingham. (1966). *Comparative Politics: A developmental Approach*. Boston: Little, Brown.

ARRUDA, João Rodrigues (2007) *O uso político das Forças Armadas e outras questões militares. Rio* de Janeiro: Mauad X.

APTER, David E (1996). "Comparative Politics, Old and New", in**:** Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemman. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, pp. 372-397.

ARCENEAUX, Craig L. (2001). *Bounded Missions: Military Regimes and Democratization in the Southern Cone and Brazil*. Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquista. *O Governo Kubstschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política – 1956-1961*. Prefácio de Celso Lafer. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Estudos brasileiros, v. 8).

BENTLEY, Arthur (1908). *The process of Government*. Cambridge, MA: Belknap.

BOLLEN, K. A. e PAXTON, P. "Subjectives Measures of Liberal Democracy". *Comparative Political Studies*, February 2000. pp. 59-86.

BOUDON, Raymond e BOURRICAUD, François (1993). *Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo: Ática. (Verbete: Causalidade)

BRUNEAU, Thomas C. (2005). *Civil-Military Relations in Latin-America: The hedgehog and The Fox Revisited. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 19, pp. 111-131.

BRUNEAU, Thomas C. & TOLLEFSON, Scout D. (2006). *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press.

BRUNEAU, Thomas C. e DOMBROSKI, Kenneth R. (2006). "Reforming Intelligence: The Challenge of control, in New Democracies", in: Thomas C. Bruneau and Scout D Tollefson. *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press.

BRUNEAU, Thomas C. e GOETZE JR. Richard B. (2006). "Ministries of Defense and Democratic Control", in: Thomas C. Bruneau and Scout D Tollefson. *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press.

CASTRO, Celso (1995). *Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

CARVALHO, José Murilo de (2002) "Vargas e os militares" in Dulce Pandolfi, *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV.

_____ (2004). *Cidadania no Brasil: o longo caminho.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CERQUEIRA, Carlos M. Nazareth (1998). "Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre segurança pública". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 6, n. 22, pp.139-182.

CESARINI, Paolo e HITE, Katherine (2004)."Introducing the Concept of Authoritarian Legacies" in: *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.

COLLIER, David and LEVITSKY, Steven "*Democracy 'with Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research*". Working Paper # 230, August 1996.

DAHL, Robert A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

_____ (1989). *Democracy and it's Critics*. Yale University Press.

_____ (2001). *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB.

DESCH, Michail C. (1996) "Threat Environments and military Missions", in: Larry Diamond and Marc F. Plattner. *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 12-29.

_____ (1999). *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

DIAMOND, Larry (1997). *Is the Third Wave of Democratization over. An Empirical Assessment*. Working Paper # 236 – March 1997, pp. 1-51.

_____ (1997b) *Is the Third Wave of Democratization over. The Imperative of Consolidation*. Working Paper # 237 – March 1997, pp. 1-43.

DIAMOND, Larry (1999). *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

DIAMOND, Larry (2008). *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World.* New York: Times Books, Henry Holt and Company.

DOGAN, Mattei, and PESSALY, Dominque (1990). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*. 2nd ed. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

DREIFUSS, René Armand (1987). *1964: A conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe*. Traduzido por Ayesca Branca de Oliveira Farias *et alii*. 5. ed. Petrópolis: Vozes.

EASTON, David. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.

_____, (1965) *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

EATON, Ken (2008). Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Publics Security Crisis.

ELSTER. Jon (1994) *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Tradução de Antônio Trânsito; revisão técnica de Plínio A. S. Dentzien. Rio de janeiro: Relume-Dumará.

EVERA, Stephen van (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell: Cornell university Press.

FAORO, Raymundo (2003) Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Ver. São Paulo: Globo.

FERRAZ, Lucas. (2008). "Governo abre debate sobre punição à tortura" in Folha de São Paulo, 31 de julho.

FERREIRA, Jorge. (2003).Crises da República: 1954, 1955 e 1961, in: *O Brasil republicano – o tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964.* Organização de Jorge Ferreira e Lucilia de Almeida Neves Delgado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 301-342.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (1993). *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. Trad. Carlos Roberto Aguiar. São Paulo: Paz e Terra.

FIGUEIREDO, Lucas (2005). *Ministério do silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005).* Rio de Janeiro: Record.

FITCH, J. Samuel (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

FITCH, J. Samuel (2001). "Military Attitudes toward Democracy in Latin America", in: David Pion-Berlin. *Civil-Military Relations in Latin-America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, pp. 59-87.

GEDDES, Bárbara. *What do we Know About Democratization After Twenty Years*? *Annual Reviews Political Science*, 1999, 2:115-44.

GEORGE, Alexander L. and BENNETT, Andrew (2005). *Case Study an Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

GIRALDO, Jeanne Kinney (2006). "Legislatures and National Defense: Global Caparisons", in: Thomas C. Bruneau and Scout D Tollefson (Org.), *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press.

GOODMAN, Louis W. (1996). "Military Roles Past and Present", in: DIAMOND, Larry & PLATTNER, MARC F. *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

HAGOPIAN, Francês e MAINWARING, Scott P. (2005). "Introduction The Third Wave of Democratization in Latin America", in Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.90-120.

HALL, Peter (2003). "Aligning Ontology and Methodology" in *Comparative Research, in*, James Mahoney e Dietrich Rueschemeyer. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

HALL, Peter e TAYLOR Rosemary C. R. (2003) "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, no. 58, pp. 193-223.

HANCOCK, Dawson R. e Algozzine Bob (2006). *Doing Case Study: A Practical Guide for Beginning Researchers*. New York: Teachers College Press, Columbia University.

HEDSTROM, Peter and SWEDBURG, Richard (1998). Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

HELD, David. (1996). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

HELMKE, Gretchen e LEVITSKY, Steven (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

HITE, Katherine e CESARINE, Paola (2004). "Introducing the Concept of Authoritarian Legacies", in: Katherine Hite and Paola Cesarine. *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, pp. 1-24.

HITE, Katherine e CESARINE, Paola (2004). *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.

HITE, Katherine and MORLINO, Leonardo (2004). "Problematizing the Links between Authoritarian Legacies and "Good" Democracy", in: Katherine Hite and Paola Cesarine. *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, pp. 25-83.

HOPKIN, Jonathan (2002). "Comparative Methods", in: MARSH, David and STOKER, Gerry (Org.) *Theory and Methods in Political Science*. 2nd Ed. New York: Palgrave Macmillan, pp. 249-267.

HUNTER, Wendy (1997). *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. North Caroline: The University of North Carolina Press.

_______. (2001). "Reason, Culture, or Structure?: Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil", in: David Pion-Berlin. *Civil-Military Relations in Latin-America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, pp. 36-58.

HUNTINGTON, Samuel. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

_____. (1996). *O soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares*. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.

_____. (1996b). "Reforming Civil-Military Relations", in: Larry Diamond and Marc F. Plattner. *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 3-11.

IMMERGUT, Ellen, (1996) "Reforming Civil-Military Relations" in: DIAMOND, Larry & PLATTNER, MARC F (1996). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

_____, (1998). "The Theorical Core of the New Institutionalism". *Politics and Society*, 26 (1): 5-34.

KING, Gary, KEOHANE, Robert O, e VERBA, Sidney (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

LANDMAN, Todd. (2004) *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 2nd Edition. USA: Routledge

LIEBERMAN, Evan S. (2001). "Causal Inference in Historical Institutional Analysis: A Specification of Periodization Strategy". *Comparative Political Studies*; 34; 1011-1035.

LIEBERSON, Stanley. (1985). *Making It Count: The Improvement of Social Research and Theory*. Berkeley: University of California Press.

LIJPHART, Arend. (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, 65: 682-93.

LIJPHART, Arend. (2003) *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LIM, Temotht C. (2006). *Doing Comparative Politics: An Introduction to Approaches and Issues.* Colorado: Lynne Rienner Publishers.

LINZ, Juan J. e STEPAN, Alfred. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore e Londres, Johns Hopkins University Press.

LOWENTHAL, Mark M (2003). *Intelligence: From secrets to Policy*. 2nd ed. Washington, DC: CQ Press.

MA, Shu-Yun (2007). "Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism" in *International Political Science Review*, Vol. 28, No. 1, pp. 57-78.

MAINWARING, Scott. BRINKS, Daniel & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal Classificando regimes políticos na América Latina**.** *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, 2001, pp. 645 a 687.

MAHONEY, James e RUESCHEMEYER, Dietrich (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAIR, Peter. (1996). "Comparative Politics: An Overview", in: Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemman. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, pp. 309-335.

MARSH, David e FURLONG, Paul (2002) "A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science" in Gerry Stoker e David Marsh. *Theory and Methods in Political Science*, 2 ed. New York: Palgrave Macmillan, pp. 17-44.

MARTINS FILHO, João Roberto. "Forças Armadas e política, 1945-1964: a ante-sala do golpe", in: *O Brasil republicano – o tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Organização de Jorge Ferreira e Lucilia de Almeida Neves Delgado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 (p. 97-126).

MERTON, Robert K. (1968). *Social Theory and Social Structures*. New York, The Free Press.

MENDONÇA, Eliana Rezende Furtado de (1998). "Documentação da polícia política do Rio de Janeiro". *Estudos Históricos*, Rio de janeiro, vol. 12 n°22.

MOYANO, Maria José (1995). *Argentina's Lost Patrol: Armed Struggler 1969-1976*. New Heaven: Yale University Press.

NÓBREGA JR., José Maria (2009). *Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais*. Recife: Nossa Livraria.

NUMERIANO, Carlos Roberto M. (2007). "Fiscalização externa e controle governamental: Dimensões da *accountability* no SIS, ABIN E CNI" in Jorge Zaverucha, Adriano Oliveira e Armando Nascimento (orgs.). *(In)segurança pública e a ordem social*. Recife, Ed.Universitária da UFPE, pp. 171-205.

O'DONNELL, Guillhermo**.** (1988). "Transições, continuidades e alguns paradoxos." em Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell, (orgs.) *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice e Editora dos Tribunais, 1988.

_____. (2000). "Poliarquia e a (in)efetividade das leis na América Latina: uma conclusão parcial" in Juan E Méndez, Gilhermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro (orgs.) *Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de direito na América Latina.* SãoPaulo: Paz e Terra.

OLIVEIRA, Armando Albuquerque (2008). "Locke: dos fins da sociedade civil" *in* Agassiz Almeida Filho e Vinícius Soares de Campos Barros. *Novo Manual de Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, pp. 160-200.

_____. (2002). "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones" *in* Peruzzotti e Smulovitz (eds.) *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Ayres: Grupo Editorial SRL, pp. 87-102.

OTTAWAY, Marina. (2003). *Democracy Chalenged: The rise of semi-authoritarianism*. Washigton, Carnegie Endowment for International Peace.

OLIVEIRA, Armando Albuquerque (2008). "Locke: dos fins da sociedade civil" *in* Agassiz Almeida Filho e Vinícius Soares de Campos Barros (orgs.) *Novo Manual de Ciência Política.* São Paulo: Malheiros.

PARSONS, Talcott. (1951) *The Social System*. Glencoe, IL: Free Press.

PEREIRA, Antony W. e UNGAR, Mark (2004). "The Persistence of the *Manu Dura*: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and Southern Cone" in: *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.

PETERS, B. Guy (1998). *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York: New York University Press.

PETER, Hedstrom and Richard Swedburg (1998). *Social Mechanisms: An Analytical approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

PLATTNER, M. F (1999). "From Liberalism to Liberal Democracy". *Journal of Democracy*, july, v. 10, no. 3, pp. 121-134.

PIERANTI, Octavio Penna *et alii* (2007). "Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face as mudanças do Estado". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 41 (1) Jan./Fev., 29-48.

PION-BERLIN, David (2001). *Civil-Military relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. United States of America: The University of North Carolina Press.

PION-BERLIN, David e TRINKUNAS, Harold. "Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy" in Latin America. *Latin American Research Review*, Vol. 42, No. 3, October 2007.

PIOVESAN, Flávia (2000). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad.

PIERSON, Paul e SKOCPOL, Theda (2002). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science" in Ira Katznelson and Helen V. Milner (eds), Political Science: The State of the Discipline. New York: Norton.

PORCH, Douglas. (2006). "Strategy Formulation and National Defense: Peace, War, and the Past as Prologue", in: Thomas C. Bruneau and Scout D Tollefson (Org.), *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press, pp. 101-121.

PRZEWORSKI, Adam e TEUNE, Henry (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.

PRZEWORSKI, Adam. (1999) "Democracia y representación". *Revista del CLAD Reforma e Democracia*. N. 10 Feb. pp. 7-31.

_____. (2003). "Minimalist Conception of Democracy: A Defense" in: *The Democracy Source Book*. Edited by Robert A. Dahl, Ian Shapiro, and José Antonio Cheibub. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, pp 12-17.

PRZEWORSKI, Adam, ALVAREZ, Michael, CHEIBUB, José Antonio e LIMONGI, Fernando(2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

RAFFETTO, Shackley F.(2002). *Civilian Control over the Military in a Democracy: Defining and Analyzing the Civil-Military gap and the US Experience*. Working Paper – November.

RAGIN, Charles C. (1987). *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press.

RATTON. José Luiz e MORAIS, Jorge Ventura (2003). "Para ler Jon Elster: limites e possibilidades da explicação por mecanismos nas ciências sociais". *DADOS – Revista de Ciência Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 46, no. 2, pp. 385 a 410.

REZNIK, Luiz. (2004). Democracia e segurança nacional: a polícia política no pós-guerra. Rio de Janeiro: Editora FGV.

RIAL, Juan (1996) "Armies and Civil Society in Latin America" in DIAMOND, Larry & PLATTNER, MARC F (1996). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

ROTHSTEIN, Bo (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

SANTOS, Maria Helena de Castro (1998). "The Brazilian Military in Post-Democratic Transition". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 18, no. 3-4, pp. 115-146.

SARTORI, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Vol. 1., Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (1994). *A teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática.

_____. (2003) *Qué es la democracia?* Traducción de Miguel Ángel González Rodriguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomón. Argentina: Taurus

SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1935). Politics, Pressures and the Tariff: a Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-30 Revision of the Tariff (Hardcover). Prentice Hall.

SHEMELLA, Paul. (2006). "The Spectrum of Role and Missions of The Armed Forces", in: Thomas C. Bruneau and Scout D Tollefson (Org.), *Who Guards the Guardians and How:* Democratic Civil-Military Relations. Austin: University of Texas Press, pp. 122-142.

SCHELLING, Thomas (1998). "Social Mechanisms and Social Dynamics", in P. Hedström e R. Swedberg (eds.). *Social mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. New York, Cambridge University Press.

SCHUMPETER, Joseph A (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

SKIDMORE, Thomas (1982). *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964*. 7ª ed. Apresentação de Francisco de Assis Barbosa, tradução coordenada por Ismênia Tunes Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

____ (1988). *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. 7ª ed. tradução Mario Salviano Silva, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

STEPAN, Alfred. (1971). *The Military in Politics: Change Patterns in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press.

_____ (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. New Jersey: Princeton University Press.

THELEN, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.

TILLY, Charles (1992). *Coercion, Capital, and the European States*. Cambridge: Blackwell.

YOUNG, Thomas-Durell (2006). "Military Professionalism in a Democracy" in BRUNEAU, Thomas C. & TOLLEFSON, Scout D. (2006). *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press.

ZAKARIA, Fareed (2003). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York e London: W. W. Norton & Company.

ZAVERUCHA, Jorge. (1994) *Rumores de sabres: tutela militar ou controle civil?* São Paulo: Ática.

_____. (2000).*Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (2005). *FHC forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record.

_____ (2005b). "A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro" in *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba n° 25.

_____. (2008). "The Brazilian Army and its Role in Internal Security: Past and Present", in *Workshop on the Politics of Armed Violence in Latin America*. Latin America Research Center, University of Calgary.

_____. (2008b). "The Doctrine of Guaranteeing Law and Order: The increased role of the Brazilian Army in activities of public security". *Armed Groups Project,* Working Paper 8, June.

_____. (2008c). "Imprevidência no Providência" in *Folha de São Paulo,* 19 de junho.

_____. (2008d). "De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Inteligência" in *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 16, n. 31, nov., p.177-195.

ZAVERUCHA, Jorge e MELO FILHO, Hugo Cavalcanti (2004). "Superior Tribunal Militar: entre o autoritarismo e a democracia" *in DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, n° 4, pp. 763 a 797.

VAN EVERA, Stephen (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell: Cornell university Press.

VALENZUELA, J. Samuel (1990). *Democratic Consolidation in Post-Trasitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions***.** Working Paper # 150 – December.

WEYLAND, Kurt (2005). "The Growing Sustainability of Brazil's Low-Quality Democracy" in *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.90-120.

WINAND, Érica y Héctor Luís Saint-Pierre (2007). El Legado de la transición en la agenda democrática para la Defensa: Los casos brasilero y argentino, in: *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Organizadores Julián González Guyer *et alii.* Buenos Ayres: Editorial Altamira.

8.2 HEMEOGRÁFICAS

ALENCAR, Kennedy (2008). “Lula vai mal nos direitos humanos e no acesso à informação” *in Folha de São Paulo,* 30 de novembro.

BELCHIOR, Luísa (2008). “General critica política indigenista do governo e estranha cobrança de Lula” in *Folha de São Paulo,* 18 de abril.

_____ (2008).“Governo entra com recurso na Justiça para Manter Exército em morro”, in *Folha de São Paulo,* 19 de junho.

_____ (2008). “Jobim diz que sentido da presença do Exército em morro desapareceu” in *Folha de São Paulo,* 24 de junho.

BRASIL, Kátia (2007). “Cindacta-4” in *Folha de São Paulo,* 22 de junho.

BRÍGIDO, Carolina e LIMA, Maria (2008) “Lula diz que grampo é inaceitável; presidente e Gilmar Mendes acertam encontro para tratar episódio” in *O Globo,* 31 de agosto de 2008.

CAMAROTTI, Gerson (2010). “Para atender a militares, Lula manda alterar expressão no decreto da Comissão da Verdade” in *O Globo,* 12 de janeiro.

CANTANHÊDE, Eliane (2003). “Governo vai defender que não há arquivo do Araguaia” in *Folha de São Paulo,* 30 de junho.

CARVALHO, Jailton de, ÉBOLI, Evandro e GOIS, Chico de (2009**). “**Para militares crise envolvendo a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos não acabou. Tarso minimiza controvérsia” in *O Globo,* 30 de dezembro.

DANTAS, Pedro (2008). “Exército pede desculpas a mães de jovens mortos no Rio” in *Estado de São Paulo,* 17 de junho.

ÉBOLI, Evandro (2009). “Decreto que cria Programa Nacional de Direitos Humanos abre crise entre ministros” in *O Globo,* 29 de dezembro.

ESCOSTEGUY, Diego e JUNIOR, Policarpo “De olho em nós”, *Veja,* Edição 2073 de 13 de agosto de 2008.

ESCOSTEGUY, Diego (2008). “Sabia ou não sabia? Sabia...”, *Veja,* edição 2075, de 27 de agosto.

FERREIRA, Oliveiros S. (2008). “O Exército, a Lei e a Ordem”. *Alerta Total,* 20 de julho.

FIGUEIREDO, Valdésio Guilherme de (2007). *O Globo,* 7 de abril07/04/07.

FLOR, Ana e FERREIRA, Flávio (2009). “Irmã de guerrilheira diz que revelações de Curió são para confundir; Mendes defende abertura de arquivos” in *Folha de São Paulo,* 23 de junho.

FRANÇA, Pedro Henrique (2007). "Representante de controladores critica prisões de colegas" in *Estado de São Paulo,* 22 de junho.

GIRALDI, Renata (2008). "Tarso Genro diz que militares não são aptos para atuar na segurança pública" in *Folha de São Paulo*, 17 de junho.

GIRALDI, Renata (2008b). "Planalto quer estimular debate sobre punição a torturadores da ditadura" in *Folha de São Paulo*, 31 de julho.

GIRALDI, Renata (2008c). "Forças Armadas querem encerra polêmica sobre a proposta de punir torturadores" in *Folha de São Paulo*, 12 de agosto.

GUERREIRO, Gabriela (2007). "Aeronáutica transfere 14 controladores de vôo e prevê novos remanejamentos" in *Folha de São Paulo*, 22 de junho.

MANINI, Gabriela (2007). "FAB pune segundo controlador com cargo de liderança por entrevistas" in *Folha de São Paulo,* 22 de junho.

MENEZES, Mata e BARBOSA, Adauri Antunes (2008). "Militares chamam de extemporânea proposta de Tarso e Vannuchi" in *O Globo*, 7 de agosto.

MIRANDA, Ricardo e PIRES, Thomaz (2008). "Jobim evita diálogo com moradores e mantém Exército no Morro da Providência" in *Correio Brasiliense*, 17 de junho.

MONTEIRO, Tânia (2008). "Recurso divide governo; caberá a presidente decidir" in *Estado de São Paulo*, '19 de junho.

MONTEIRO, Tânia (2008b). "Lula afirma ser 'injustificável' presença do Exército em obra" in *Estado de São Paulo*, '23 de junho.

NOBLAT, Ricardo (2009). Coberturas especiais: A posse que não houve – Parte II. http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2009/03/14/a-posse-que-nao-houve-parte-ii-168752.asp, acessado em 15.09.2009.

NOGUEIRA, Italo (2008). "Política indigenista é lamentável e caótica, diz general" in *Folha de São Paulo,* 17 de abril.

NUNES, Letícia e THURLER, Larissa (2009). "Golpe militar derruba presidente e cala mídia". São Paulo: *Observatório da Imprensa*, publicado originariamente em 30 de junho de 2009, ISSN 1519-7670, Ano 14 n° 544, acessado 08/09/2009.

PINHEIRO, Tuca (2008). "Nota conjunta do PSDB, do DEM e do PPS" in *O Globo*, 3 de setembro.

SAMARCO, Christiane (2008). "Oposição ameaça Lula de impeachment no caso dos grampos" in *Estado de São Paulo,* 31 de agosto.

SAMARCO, Christiane e LOPES, Eugênia (2009) "Projeto que revoga Lei de Anistia fez Jobim ameaçar se demitir", *O Estado de São Paulo,* 30 de dezembro.

SCOLESE, Eduardo (2008). "Exército diz que Lei de Anistia encerrou debate sobre tortura" in *Folha de São Paulo*, 9 de agosto.

SOBRINHO, Wanderley Preite (2008). "Em evento sobre punição da tortura, ex-investigador do DOPS defende Forças Armadas" in *Folha de São Paulo*, 14 de agosto.

ZAHAR, André (2008). "Militares chamam discussão de Tarso sobre Lei de Anistia de desserviço ao país" in *Folha de São Paulo*, 7 de agosto.

ZAHAR, André (2008b). "Tarso diz que nunca defendeu a revisão da Lei de Anistia" in *Folha de São Paulo*, 7 de agosto.

ZAHAR, André (2008c). "Presidente da OAB-RJ critica Gilmar Mendes e diz que magistrados não devem ter medo" in *Folha de São Paulo*, 12 de agosto.

ZAHAR, André (2008c). "Toffoli diz que opinião de ministros não mudará parecer sobre tortura na ditadura" in *Folha de São Paulo*, 8 de agosto.

ZAVERUCHA, Jorge (2007). *Estado de são Paulo*, Caderno Aliás, 8 de abril

ZELIK, Marcelo (2008) "Anistia e crimes de lesa-humanidade" *in Brasil de Fato* Edição 285 de 14 a 20 de agosto.

JORNAIS E PERIÓDICOS

Jornal do Brasil (1945). "O decreto-lei assinado por Getúlio Vargas que concedeu anistia aos presos e exilados do Estado Novo foi uma vitória da opinião pública nacional" in JBlog – Hoje na História/Jornal do Brasil, 18 de abril.

Tribuna da Imprensa. Rio de Janeiro, 10 de agosto de 1954, p. 2.

Tribuna da Imprensa. Rio de Janeiro, 6 de agosto de 1955, p. 6.

Folha de São Paulo, 16 de agosto de 1979.

Correio Brasiliense 17 de outubro de 2004.

Folha de São Paulo (2004). "Entenda os motivos que levaram a demissão de Viegas", 4 de novembro.

Folha de São Paulo (2006). "Exército anuncia golpe de Estado na Tailândia", 19 de setembro.

O Globo, 7 de abril de 2007.

Estado de São Paulo, Caderno Aliás, 8 de abril de 2007

Estado de São Paulo (2007) “Pires deixa o cargo e Jobim é o novo ministro da Defesa”, 25 de julho.

Estado de São Paulo (2007). “Lula cobra general por crítica à reserva Raposa Serra do Sol”, 17 de abril.

Nota do Centro de Comunicação do Exército apud *Folha de S. Paulo,* São Paulo, 20 de out. 2004.

O Globo (2007). “Ministro culpa controladores pela crise e diz que país não será refém de nenhuma categoria”, 22 de junho.

Folha de São Paulo (2007). “Lula autoriza Aeronáutica a prender sabotadores”. 22 de julho.

Folha de são Paulo, 8 de janeiro de 2008

Folha de São Paulo, 18 de junho de 2008

Folha de São Paulo, 31 de julho de 2008

Folha de São Paulo, 10 de agosto de 2008

Centro de Comunicação Social do Exército (2008). “Nota para a imprensa”, (MSG Nr 040 Info/Pub, de 16 de junho).

Centro de Comunicação Social do Exército (2008). “Nota para a imprensa”, (MSG Nr 040 Info/Pub, de 17 de junho de 2008).

Folha de São Paulo (2008). “Controladores do AM são condenados por motim em 2007”. 18 de julho.

Folha de São Paulo, 18 de junho de 2009

Estado de São Paulo (2008). “Entenda o processo que resulto una Lei da Anistia”, 11 de agosto.

Carta Maior (2008). “Manifesto de juristas defende processo contra torturadores” 12 de agosto.

Folha de São Paulo (2008). “Militares vêem ‘revanchismo’ de esquerda em discussão sobre punição a torturadores”, 01 de agosto.

Folha de São Paulo (2008) “Política indigenista é lamentável e caótica, diz general”, 17 de abril.

Folha de São Paulo (2008). “Militares vêem ‘revanchismo’ de esquerda em discussão sobre punição a torturadores”, 01 de agosto.

Folha de São Paulo (2008). “Militares pressionam para Lula se manifestar sobre Lei de Anistia”,10 de agosto.

Folha de São Paulo (2008). “Lula tratará punição a torturadores como questão técnica e não política”, 11 de agosto.

Folha de São Paulo (2008). “Polícia pede a prisão de 11 militares por morte de jovens no Rio”, 16 de junho.

Estado de São Paulo (2008). “Saiba onde é a reserva Raposa Serra do Sol e entenda o conflito”, 01 de abril.

Estado de São Paulo 17 de abril de 2008.

Estado de São Paulo (2008). “Após crítica de general, Lula prega ‘união’de índios e Exército”, 18 de abril.

Estado de São Paulo (2008). “Jobim decidirá se Exército continua operação em favela”, 16 de junho.

Estado de São Paulo , 17 de junho de 2008

Estado de São Paulo (2008). “Justiça determina saída de Exército de morro; leia decisão na íntegra”, 18 de junho.

Estado de São Paulo (2008). “Punição por crime na ditadura revolta militares”, 31 de julho.

Estado de São Paulo, 21 de junho de.2009

O Globo (2008). “Clube da Aeronáutica emite nota com ameaças a Lula”, 18 de abril.

O Globo (2008). “Oito controladores de vôos são condenados em Manaus”, 18 de julho.

O Globo (2008). “Jobim contesta Tarso sobre punição a torturador”. 01 de agosto.

O Globo (2008). “Ministros do STF emitem sinais contrários à punição por crimes da ditadura”. 01 de agosto.

O Globo (2008). “Virgílio alerta para a gravidade de grampos ilegais”, 31 de agosto.

Revista do Clube Militar (2008). “General acusa Tarso Genro de Revanchismo”, Nº 430, agosto, setembro e outubro.

Folha de São Paulo (2008). “Ministros defendem abertura de arquivos da ditadura militar”, 8 de agosto.

Folha de São Paulo (2008). “Governo perde recurso e deve abrir arquivos do Araguaia”, 8 de janeiro.

Folha de São Paulo (2008). “OAB pede inquérito policial para punir militares no caso do Araguaia”, 3 de março.

Notícia Capital (2009). “Anistia Internacional: Brasil ainda não “fechou feridas” abertas pela ditadura”, 11 de junho.

Folha de São Paulo (2009). Jobim diz que idéia de punir militares da ditadura é "revanchismo", 11 de junho.

Folha de São Paulo (2009). “Ex-preso político diz que major Curió rompeu pacto de silêncio dos militares”, 23 de junho.

Folha de São Paulo (2009). “Tribunal argentino declara inconstitucional perdão a ex-ditadores”, 16 de junho.

Estado de São Paulo (2009) “Curió abre arquivo e revela que Exército executou 41 no Araguaia”, 21 de junho.

Folha de São Paulo (2009) “Comissão critica Jobim por não integrar buscas de corpos de desaparecidos no Araguaia”, 23 de junho.

Folha de São Paulo (2009). “Lula diz que vai reunir Jobim e Vannuchi para discutir busca de corpos do Araguaia”, 23 de junho.

Folha de São Paulo (2009). “Tarso oferece a Jobim ajuda da PF na localização dos corpos do Araguaia”, 25 de junho.

Folha de São Paulo (2009). “Golpe em Honduras repete roteiro do século 20”, 29 de junho.

Estado de São Paulo (2010). “Justiça peruana confirma prisão de 25 anos a Fujimore”, 03 de janeiro.

The Economist (2010). “The army blocks a truth commission”, 7 de janeiro.

8.3 LEGISLAÇÃO

8.3.1 Constituições

Constituição Federal de 1891

Constituição Federal de 1934

Constituição Federal 1937

Constituição Federal de 1946

Constituição Federal de 1967

Constituição Federal de 1988

8.3.2 Emenda Constitucional

Emenda Constitucional n° 45 de 30 de dezembro de 2004.

PEC 319/08

8.3.3 Ato Institucional

Ato Institucional n° 2 de 27 de outubro de 1965

8.3.4 Leis

Lei nº 38, de 4 de abril de 1935

Lei 1.802 de 5 de janeiro de 1953.

Lei nº 4.341 de 13 de junho de 1964

Lei 6.620 de 17 de dezembro de 1978

Lei n° 6.683 de 28 de agosto de 1979

Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983

Lei n° 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Lei n° 8.457, de 4 de setembro de 1992

Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999

Lei Complementar n° 117, de 2 de setembro de 2004

8.3.5 Decretos e Decretos-Lei

Decreto No. 17.999, de 29 de novembro de 1927.

Decreto-lei nº 431, de 18 de maio de 1938

Decreto nº 4.235, de 6 de abril de 1941

Decreto-lei nº 4.766 de 1 de outubro de 1942

Decreto-Lei n° 6.378, de 28 de março de 1944

Decreto-Lei n° 7474/45 que concede anistia para crimes políticos entre 1934 e 1945.

Decreto-Lei No. 9.775, de 6 de setembro de 1946.

Decreto-Lei 314 de 13 de março de 1967.

Decreto-Lei 898 de 29 de setembro de 1969

Decreto-lei nº 1.003, de 21 de outubro de 1969

Decreto Nº 4.346, de 26 de agosto de 2002.

Decreto n°4.553, de 27 de dezembro de 2002.

Decreto n° 5.301 de 9 de dezembro de 2004.

Diário do Congresso Nacional, 7229-36, outubro de 1950.

8.3.6 Medidas Provisórias

Medida provisória 228,

8.3.7 Portarias

Portaria n° 9 da SAE, de 29 de abril de 1993, publicada no Diário Oficial da União (Seção I) em 3 de maio de 1993.

Portaria n°202, de 26 de abril de 2000.

8.3.8 Projetos de Lei

PL n°1.862/91

PL n° 3.031/92.

8.4 Arquivos

Arquivos do CPDOC: *Os militares e o segundo governo Vargas*.

Arquivos do CPDOC: A trajetória política de João Goulart

Góes Monteiro, Diário do Congresso Nacional, 7229-36, outubro de 1950.
José Linhares. Galeria Histórica da Presidência da República. Em: http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/gallinhares/galinhares/integrapresidente_view/ Acesso em 15.03.2008.

Galeria Histórica da Presidência da República Em: http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/gallinhares/galinhares/integrapresidente_view/ Acesso em 18.05.2008.

Informe Anual 2009, Anistia Internacional.

Manifesto à Nação de 30 de agosto de 1961 assinado pelos três Ministros Militares: o Vice-Almirante Sílvio Heck, o Marechal Odílio Denys, e o Brigadeiro-do-Ar Gabriel Grum Moss, Ministro da Aeronáutica contra a posse de Goulart. Arquivos do CPDOC: A trajetória política de João Goulart

Parecer da Comissão Mista do Congresso Nacional de 29 de agosto de 1961 sobre a Mensagem No. 471/61 do Presidente interino Raniere Mazilli.

Parecer da Comissão Mista do Congresso Nacional de 29 de agosto de 1961 sobre a Mensagem No. 471/61 do Presidente interino Raniere Mazilli.

Entrevista concedida a Nara Azevedo de Brito, Marcos Luís Bretas e Plínio de Abreu Ramos18/6/1986 a 29/7/1986. Arquivos do CPDOC: A trajetória política de João Goulart

8.5 Organizações e institutos de pesquisa

Anistia Internacional

Freedom House

Latinobarómetro

Opinião Consultoria

The Economist Intelligence Unit's of Democracy 2007

The Economist Intelligence Unit's of Democracy 2008

United Nations, Committee Against Torture Starts Examination of Report on Situation in Brazil, 26th session, May 2001.

ANEXO

Quadro 1
Classificação de Regimes Latino-Americanos
1945-99

Argentina	1945	A	México	1945-87	A
	1946-50	S		1988-99	S
	1951-57	A	Nicarágua	1945-83	A
	1958-61	S		1984-99	S
	1962	A	Panamá	1945-47	S
	1963-65	S		1948-55	A
	1966-72	A		1956-67	S
	1973-74	D		1968-89	A
	1975	S		1990-93	S
	1976-82	A		1994-99	D
	1983-99	D	Paraguai	1945-88	A
Bolívia	1945-55	A		1989-99	S
	1956-63	S	Peru	1945-47	S
	1964-81	A		1948-55	A
	1982-99	D		1956-61	S
Brasil	1945	A		1962	A
	1946-63	D		1963-67	D
	1964-84	A		1968-79	A
	1985-99	D		1980-82	D
Chile	1945-72	D		1983-84	S
	1973-89	A		1985-87	D
	1990-99	D		1988-91	S
Colômbia	1945-48	S	Peru	1992-94	A
	1949-57	A		1995-99	S
	1958-73	S	Rep. Dominicana	1945-65	A
	1974-89	D		1966-73	S
	1990-99	S		1974-77	A
Costa Rica	1945-48	S		1978-93	D
	1949-99	D		1994-95	S
El Salvador	1945-83	A		1996-99	D
	1984-91	S	Uruguai	1945-72	D
	1992-99	D		1973-84	A
Equador	1945-47	A		1985-99	D
	1948-60	D	Venezuela	1945	A
	1961-62	S		1946	S
	1963-66	A		1947	D
	1967-69	S		1948-57	A
	1970-78	A		1958-99	D
	1979-99	D			
Guatemala	1945-53	S			
	1954-85	A			
	1986-99	S			
Haiti	1945-99	A			
Honduras	1945-54	A			
	1955-56	A			
	1957-62	S			
	1963-70	A			
	1971	S			
	1972-81	A			
	1982-93	S			
	1994-99	D			

Obs.: Codificamos o ano de transição de um regime como pertencente ao novo regime. Por exemplo, embora a ditadura militar argentina tenha durado de 1976 a 1983, codificamos 1983 como democrático, porque o novo regime foi instalado em dezembro daquele ano.
D = democrático; S = semidemocrático; A = autoritário.

Fonte: Mainwaring *et alii*, (2001:662-663).