

O governo democrático e as Forças Armadas brasileiras

Ednéia Fázio* - UNESP/Franca

Os militares brasileiros jamais foram passivos diante das decisões políticas, ainda mais quando desempenhavam os papéis principais no Estado, ou seja, durante a passagem do regime militar para o civil, na década de 70 e 80.

Esse processo perdurou por alguns anos e teve início com o mandato do General Ernesto Geisel, em 1973, e é caracterizado pela literatura clássica como distensão¹ que visava em última instância não comprometer os militares com a repressão e estabelecer um regime político civil. O aparelho militar iniciou, promoveu e dirigiu a distensão, e isso, o preparou para o exercício de uma nova função política – a tutela².

Diante de uma forte oposição e de uma grave crise econômica, os militares optaram por um civil para cumprir o mandato presidencial de 1985-1990 chegando ao fim a distensão e inaugurando a abertura democrática no país.

O candidato, eleito pelas Diretas-Já em 1984, Tancredo Neves, não chegou a tomar posse devido à saúde delicada que o levou a morte e, quem assumiu foi o vice-presidente José Sarney.

As Diretas-Já marcaram segundo alguns pesquisadores, o ressurgimento da sociedade civil brasileira e da sociedade política, mas manteve algumas prerrogativas militares, como o Sistema Nacional de Investigação (SNI) abolido somente nos anos noventa, a permanência das funções do Conselho de Segurança Nacional, o direito de discurso político aos generais, que era institucional, mas foi exercido individualmente, entre outras.

* Doutoranda; Membro do Gedes/Cela-UNESP/Franca/SP. E-mail: edneiafazio@uol.com.br.

¹ Segundo a autora Mathias, O termo distensão em Ciência Política, normalmente aparece associado às análises das transições do regime autoritário. Neste caso, ainda que permaneça uma certa fluidez, fruto até do próprio fenômeno, distensão, que também é chamada de liberalização, descompressão ou abertura, é normalmente utilizada como sinônimo de transição. In: MATHIAS, Suzeley Kalil. Distensão no Brasil: o projeto military (1973-1979). Campinas, São Paulo: Papyrus, 1995, p. 17.

² Para explicitar o conceito de tutela nos referimos ao texto de Moraes que assim a define: A tutela política constitui a forma de controle do Estado pelas Forças Armadas uma vez extinta a ditadura militar. Substitui o exercício direto do poder político pelo controle indireto daqueles que legalmente o exercem. In: MORAES, João K. Quartim de, et alii. A tutela militar. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1987, p. 97-8.

Assim, as Forças Armadas tiveram uma posição confortável durante o governo Sarney, pois quando este não obtinha apoio parlamentar, recorria a instituição castrense; se sofresse algum fracasso de âmbito econômico, os militares não seriam responsáveis, e se a população apoiasse e legitimasse o governo, não ficariam à margem, pois o apoiavam.

Em contrapartida, o governo reconheceu a autonomia das Forças Armadas e o seu papel político auto-definido bem como o apoio político e os recursos financeiros indispensáveis para a modernização do aparelho militar.

A redefinição do papel político das Forças Armadas adveio do contexto externo, com o pós Guerra Fria e as condicionantes internas relativas à consolidação democrática.

Já a participação política dos cidadãos exercida pela intermediação de um político na relação entre o Estado e o cidadão ficou reduzida ao direito de voto, sendo este até os dias atuais obrigatório, e nas necessidades sociais básicas que não foram atendidas. Um outro personagem desta história, os partidos políticos resumem sua existência apenas em função das eleições e não das necessidades e anseios da população.

Enfim, o sistema político promoveu a identificação da função militar, que é estatal e política, além de técnica e profissional na área de conhecimentos e atuação da defesa nacional e da função da intervenção castrense que age, quando os setores mais conservadores do sistema político são pressionados pelo conflito social às reformas que não querem empreender, então, recorrem a segurança da intervenção militar para suprir às dificuldades e incertezas do jogo político democrático.

Para os militares, o processo de distensão/abertura foi vitorioso, pois o seu controle não fugiu das mãos das Forças Armadas, os conflitos instaurados no interior da instituição foram cessados, o Ministro do Exército aprofundou sua liderança, os militares dedicaram-se mais às questões profissionais e com a anistia tanto os militares, quanto os civis que tinham se envolvido no aparelho repressivo durante o governo castrense não foram julgados, assim como as Forças Armadas, e, isso contribuiu para que o setor castrense preservasse o seu espaço na arena política do país.

Mas a luta por um regime democrático não terminou com as Diretas-Já, ainda necessitávamos da presença de uma Assembléia Constituinte, nomeada pelos representantes do povo e eleita no dia 15 de novembro de 1986, tendo como meta primordial, adequar a estrutura jurídica-política aos valores éticos e ideológicos pertinentes ao consenso majoritário da sociedade, ou seja, elaborar e redigir a Constituição Nacional.

Segundo Moraes o texto constitucional por si só não garante o caráter democrático das instituições políticas de uma determinada sociedade, e sim a importância que esta dá ao princípio da soberania popular que exprime a força adquirida na cultura política de cada povo, o ideário democrático³.

Da instalação da chamada “Nova República” (15-03-1985) até a eleição da Assembléia Constituinte (15-11-1986), o governo Sarney e os partidos políticos que o apoiavam, reduziram a participação dos representantes da soberania popular a uma simples reforma Constitucional que não modificou se quer a função das Forças Armadas que já não eram mais o governo, mas participou ativamente da reforma.

A redação final da Constituição foi em 1988 e a participação do povo ficou reduzida à escolha de deputados e senadores, mas é de responsabilidade do autor do mandato (o povo) determinar a forma e o conteúdo da delegação do poder constituinte e não quem recebe o mandato (os representantes).

Já a alta hierarquia do Exército brasileiro, durante o advento da “Nova República” e a eleição do Congresso Constituinte, tomou iniciativas e atitudes que reiteram fatos consumados e interesses adquiridos, ficando a cargo dos dirigentes políticos acatarem várias exigências dos chefes militares para assim, concretizar o sonho da “Nova República”, entre elas destacamos: a anistia concedida aos militares e a presença de ministros militares no governo, principalmente na área de Defesa e Segurança, ditando as regras da instituição castrense.

Algumas mudanças são assinaladas em relação à atitude das Forças Armadas diante da sociedade e do Estado, entre elas o contexto político, no qual, às atribuições dos

³Idem, Ibidem, pg. 86-7.

militares foram reinseridas, uma vez que os métodos e objetivos da Aliança Democrática eram opostos aos dos governos militares, mas as Forças Armadas continuaram preservando suas antigas funções em novas situações políticas. A função específica das Forças Armadas é o exercício de um poder público - a defesa nacional – para isso, necessita dos meios materiais e humanos para assegurar à Nação a preservação da soberania contra agressões armadas.

Quem decide quando e de que forma as Forças Armadas devem agir é o poder político, enquanto expressão da soberania popular, mas durante todo o processo de distensão/abertura, os militares buscaram sua autonomia dentro do Estado e com a instauração da “Nova República” preservaram condições institucionais visando à intervenção política, exercendo desde 1967, com a carta outorgada, o controle direto de vários organismos e instâncias do poder estatal que não se situam exatamente dentro dos quartéis, entre eles, já citamos o SNI, há também a Justiça Militar e o Conselho de Segurança Nacional, entre outros.

Todas essas funções não são de competência específica dos militares, extrapolando suas funções, reforçando e ampliando ainda mais a tutela política. As questões referentes à Defesa Nacional foram distribuídas em seis ministérios (Exército, Marinha, Aeronáutica, Estado-Maior, Casa Militar e SNI), cada Ministro defendia no governo as prerrogativas das corporações a que pertenciam.

Assinalavam entre outras questões, a precariedade e o despreparo técnico dos demais atores políticos para enfrentar os entraves da Defesa Nacional e conseqüentemente do desenvolvimento nacional, alegando a necessidade da presença militar em todo território nacional, a sua dedicação aos interesses de âmbito nacional, a realização de trabalhos que se debruçavam sobre os problemas nacionais realizado em equipes e a manutenção e melhoria do aparato técnico profissional das Forças Armadas.

A mentalidade militar enfatizava que os seus membros eram os legítimos representantes da nacionalidade e da vontade nacional, subestimando os mecanismos de manifestação de vontade popular, mas diante dos acontecimentos externos, como o

desfecho da Guerra Fria e a abertura do regime democrático, as preocupações com o inimigo externo foram reduzidas e uma nova configuração das Forças Armadas se fez necessária na história política do Brasil.

O papel desempenhado pelas Forças Armadas não foi definido pelos civis, ficando a cargo da própria instituição estabelecer sua orientação profissional destacando o destino das Forças Armadas para a defesa interna e não externa, continuando assim, a interferir nos destinos políticos e administrativos do país elaborando uma organização bem estruturada, com objetivos e estratégias definidas e, fundamentadas em doutrinas específicas da instituição castrense garantindo assim, o seu funcionamento no regime democrático.

Segundo Soares⁴, o papel das Forças Armadas enfoca questões internas consolidando uma percepção de que na própria instituição está concentrado o poder de decidir o momento em que a existência estatal encontra-se em risco. Ao voltarem-se para a segurança e a defesa interna após, o regime castrense as Forças Armadas reformularam sua função, a missão, o papel e sua atuação em um regime democrático.

Poderíamos enfatizar que a tutela militar perdurou até o ano de 1990, quando o presidente, eleito pelo voto direto do povo, Fernando Collor de Mello extinguiu o SNI e reduziu a presença de ministros militares no governo, mas ainda no mandato de Itamar Franco, vice-presidente de Collor, que assumiu o cargo de Presidente da República após o processo de impeachment que depôs Collor de Mello, algumas missões foram atribuídas às Forças Armadas, tais como o reforço ao Projeto Calha Norte e ao Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), evidenciando a fraca liderança do governo sobre os projetos com forte marca militar.

A ordem interna é concebida como ordem no sentido político, de Segurança Nacional, possibilitando aos militares a interpretação das questões referentes à defesa nacional e a articulação de planos de ação à revelia do poder político.

⁴ SOARES, Samuel Alves. Forças Armadas e Sistema Político na Democracia. São Paulo: USP/FFLCH, 2000, pg. 141. (Tese de Doutorado).

Atestam assim, a fragilidade e a precariedade do sistema político e da Nação para formular a defesa interna, enquanto a instituição castrense elabora doutrinas utilizadas com eficiência nos estabelecimentos de ensino militar, o que possibilita aos oficiais uma visão sistematizada e ordenada das questões de defesa, imprescindíveis para a preservação do Estado.

Já as instituições civis ainda não se debruçaram sobre tais questões internas, não formularam um projeto, ou estratégia condizentes com a realidade da população, deixaram o tema Segurança e Defesa Nacional a cargo dos militares e de suas instituições, alegando que tais temas pertencem à esfera militar e não civil, e que esse fato não prejudica em nada o controle que os civis exercem sobre as Forças Armadas, uma vez que o Chefe Supremo da instituição é o Presidente da República e cabe aos representantes do povo decidir o momento e a atuação dessa instituição, o que demonstra o controle exercido pela sociedade civil perante os militares.

Além de todas essas prerrogativas, a instituição castrense continua exercendo autonomia direta nos quesitos educação e reorganização das instituições, visando um novo profissional apto a defender e formular a segurança nacional, ou segundo as falas militares, um soldado condizente com as novas ameaças, sendo estas caracterizadas pelas Forças Armadas, como o narcotráfico, a violência urbana, a ameaça externa e interna ao território da Amazônia, entre outras.

Assim, o ensino castrense que tem a finalidade de proporcionar aos quadros da instituição a habilitação que a sua reprodução requer, à ocupação dos cargos e o desempenho de funções previstas na sua organização, ocupa papel central na temática – autonomia militar, pois é responsável pela formação e adestramento dos oficiais. A formação dos militares assegura homogeneidade de comportamento a seus membros implicando em uma grande adesão a ordem vinda de seus superiores.

Um dos maiores absurdos é que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) não tem ingerência no ensino castrense, ou seja, não rege a política de ensino militar utilizada nos estabelecimentos de ensino.

Poderíamos apontar outras questões referentes à presença militar na política governamental do regime democrático, instaurado em 1985, mas preferimos neste momento destacar apenas o fato de que as Forças Armadas brasileiras podem até transitar entre um grau exacerbado ou não de autonomia na arena política, mas ainda não perderam o direito essencial da intervenção política e enquanto a direção governamental se contentar apenas em exercer o papel de Chefe Supremo da instituição castrense a intervenção permanecerá nos quesitos internos e externos.