

MILITARES E CONSTITUINTE

Nilson Borges Filho

Mestre pelo CPGD/UFSC Doutorando do CPGD/UFSC
E Professor no CPGD/UFSC

I

O desencadeamento dos golpes de Estado e a entrada dos militares no cenário político de diversos países do Cone Sul (Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Bolívia) fizeram com que alguns pesquisadores e analistas políticos se concentrassem na análise da instituição Forças Armadas (FFAA) e no papel por elas desempenhado nos regimes autoritários instaurados a partir de 1964, no Brasil. Em que pese a importância da temática, a produção acadêmica sobre a questão militar restringiu-se a uma tímida literatura, com destaques para Alfred Stepan (*Os Militares na Política*, Arte nova, 1975), Eliézer Rizzo de Oliveira (*As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil - 1964/1969*, Editora Vozes, 1976), Edmundo Campos Coelho (*Em Busca de Identidade: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira, Forense - Universitária*, 1976) e mais recentemente para Renê Dreifuss com a sua obra "1964: A Conquista do Estado", Vozes, 1981.

Nesse período, os estudos sobre militares dirigiam-se, via de regra, para aspectos de ordem institucional/organizacional da instituição FFAA e seu posicionamento diante do processo político.

Da mesma forma que nos anos 70 os cientistas políticos concentravam suas análises visando a compreensão para um novo tipo de Es-

tado, dito militar; os anos 80, que se têm caracterizado por aquilo que denominam de processos contemporâneos de redemocratização, com a volta dos militares aos quartéis, provocam nos meios acadêmicos o surgimento de um debate sobre o conceito de democracia e um novo papel para as FFAA dentro de uma outra ordem política que se inaugura.

A abertura política (tenha sido ela conquistada, tutelada ou simplesmente consentida) que se processou na Argentina, Uruguai e, por último, no Brasil, redirecionou a atenção dos pesquisadores para uma análise da transição, do restabelecimento do poder civil e da redefinição do papel da autoridade militar no aparelho Estado.

Com o intuito de compreender os processos de transição do Estado autoritário para o Estado democrático, um grupo de pesquisadores, representando a Fondation Nationale des Sciences Politiques, do lado francês; o CIESA - Centro de investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, do lado argentino e o IDESP - Instituto de Estudo Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, do lado brasileiro, analisaram e "situaram a discussão num quadro histórico (ora recuando até origens históricas razoavelmente distantes, ora se concentrando em lemas universais e imediatos da democracia representativa neste final do século XX) e conceitual mais amplo, e não necessariamente restrito ao horizonte geográfico latino-americano"(1), incluindo o caso francês, ao lado do argentino e do brasileiro. Com a mesma preocupação teórica realizou-se em Washington (8 a 13 de setembro de 1985), sob o patrocínio do Programa Latino Americano do Woodrow Wilson Center, o seminário sobre, "O papel dos partidos políticos e o retorno à democracia no Cone Sul", com a participação de cientistas e parlamentares americanos e latino-americanos.

Muito embora nos reportemos aos textos produzidos nos dois eventos acima citados (cuja intenção maior é a de demonstrar o grau de interesse da comunidade internacional com a consolidação das emergentes democracias do Cone Sul), o propósito deste artigo não-) é o de fazer um estudo no campo da análise política comparada, investigando os diversos processos de transição política na América do Sul, mas o de fornecer uma contribuição ao debate científico brasileiro, formulando alguns comentários sobre o que fazer com os militares, isto é, qual deverá ser o papel do

aparelho Militar no atual quadro político que se desenha com Convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

II

Dos estudos produzidos para explicar a participação Política dos militares, considerando-se a complexidade e a importância das sucessivas intervenções das **FFAA**, enquanto atores políticos, merece destaque a reflexão metodológica de Antônio Carlos Peixoto (2), que procura mostrar a articulação entre civis e militares no contexto Político. Segundo Peixoto, o eixo central dos trabalhos existentes sobre a participação, o eixo central dos trabalhos existentes sobre a participação Política dos militares no Brasil se localiza no esforço para determinar a quem pertencem as FFAA, se ao Estado ou à Sociedade, uma vez que é a partir da identificação dessa variável que se articulam as duas concepções básicas que têm orientado a pesquisa sobre os militares no Brasil: a concepção instrumental e a concepção institucional/organizacional.

A concepção instrumental procura nos interesses das classes, dos grupos, das forças Políticas e das correntes de opinião, o leitmotive" das manifestações militares. De acordo com essa concepção, as FFAA agem a partir de estimulantes que se encontram fora da esfera militar - corporativa. Elas (as FFAA) são acionadas por grupos de pressão ou interesses e, em última análise, favorecerão sempre um e outro grupo que disputam o poder e o controle do aparelho Estado.

Já. a concepção constitucional/organizacional, no entender de A.C. Peixoto, acentua a autonomia das FFAA em relação à sociedade global. Neste caso, o aparelho militar é analisado como uma estrutura monolítica e sua saída política é o resultado de processos e de decisões que têm na lógica e na percepção próprias da instituição militar o seu funcionamento vertical (hierarquia). Explica Peixoto, que, para a concepção institucional/organizacional, os papéis extra militares das FFAA são definidos somente pelo Sistema de valores institucionais e por uma percepção da realidade extra militar.

No caso brasileiro, especificamente, as intervenções militares no processo Político carregam elementos que pertencem às duas concepções. Não se pode considerar que as FFAA exerçam um papel de simples instrumento ou de agentes de grupos de

pressão, partido políticos ou correntes de opinião, como se não estivessem em jogo, também, os valores institucionais e corporativos.

A importância da análise elaborada por A.C. Peixoto está no fato de Ter desenvolvido o seu método interpretativo baseado na problemática das relações entre civis e militares em termos de intervenção, "tentando assim superar a autonomia entre as interpretações instrumentais (para as quais é essencialmente autônomo)"- teoriza João Quartim de Moraes (3). Na verdade, a intervenção dos militares no cenário político não é um problema somente dos militares, uma vez que existem componentes extra militares, que criam condições favoráveis à saída dos militares dos quartéis.

Walder de Góes (4), citando Finer, "aponta três vantagens principais das FFAA sobre quaisquer organizações civis: **a superioridade em organização** (as FFAA se baseiam na hierarquia e na disciplina, seu universo interno é intercomunicado e seu espírito de corpo induz ao isolamento e à auto-suficiência); **um sistema simbólico altamente emocionalizado** (fortes motivações para agir, isto é, estende-se da razão para o plano das emoções) e o **monopólio das armas**.

Ocorre, entretanto, que essas três vantagens do aparelho militar sobre as instituições civis apontadas por Finer não são características apenas das FFAA dos países que vivem sob a tutela do poder militar, mas de qualquer corporação militar, em qualquer país do mundo. O que resta saber é o papel da sociedade civil em relação a esses aspectos estruturais das FFAA, isto é até que ponto uma sociedade civil frágil e desarticulada não favorece a saída dos quartéis tornando inevitável a penetração militar no espaço político. Para Walder de Góes, "em sistema político como o brasileiro, onde a sociedade civil é débil e poucas de suas energias se transferiram para a sociedade política, o espaço do político é extensamente vulnerável" (5).

III

O problema das relações entre o poder civil e os militares não data de hoje e tampouco se restringe aos países latino-americanos. Para E.J. Hobsbawn (6) desde a Revolução Francesa, todos os governos modernos têm enfrentado este tipo de problema, cujo fenômeno originou-se do "bonapartismo". Contudo, nos países desenvolvidos, a prática dos golpes de Estado caiu em desuso, conseqüência do fortalecimento da sociedade civil desses países que colocou os militares à margem do jogo político. Já nos países do "mundo subdesenvolvido" os militares se colocam como verdadeiros atores políticos, onde a política militar desempenha um papel proeminente, especialmente em períodos de crise das instituições políticas civil. E se a sociedade política não ocupa todo o espaço do político, o vazio deixado pela ausência de política comum é preenchido pelo aparelho militar, pois segundo Ortega y Gasset "O poder tem horror ao vácuo" (7).

Convém ressaltar, contudo, que as FFAA têm intervindo nas questões políticas através do jogo político (iocus), onde o aparelho militar, além da mobilização da tropa, busca apoio nos corredores do parlamento, cooptado ou sendo cooptado (conforme o caso) pelos segmentos civis. A história tem demonstrado que os países mais atrasados (estruturalmente) e dependentes (conjunturalmente) são aqueles que mais convivem com regimes militares efêmeros.

É Samuel Finer (8), ainda, quem explicita as motivações militares para não intervir no domínio político, quais sejam: *o profissionalismo, o princípio da superioridade civil, o temor do enfraquecimento da força militar enquanto tal e o temor de guerras civis e de luta armada entre camaradas.*

Portanto, o sucesso da consolidação dos processos transitórios de regimes autoritários para regimes democráticos somente será concretizado se a sociedade civil puder estabelecer as bases institucionais para despolitizar o aparelho militar (profissionalismo), obter a subordinação deste ao poder civil (superioridade civil) e criar um "esprit de corps" no interior do Estado (sociedade política + sociedade civil), desqualificando o papel das FFAA como atores políticos.

Dentro do atual quadro político brasileiro a única via possível e legítima para afastar os militares do processo de decisão política será de um debate amplo sobre o papel futuro das FFAA na Assembléia Nacional Constituinte, um vez que os conceitos e as definições constitucionais fornecerão a base legal forma dos poderes das limitações dos militares como aparelho de Estado.

A bem da verdade, as FFAA brasileira têm sido desde a Proclamação da República até os dias atuais, atores Existe uma "ficção constitucional", ao longo da República, definindo o aparelho militar como o guardião da democracia, tal que não corresponde à realidade política do País, deformada que foi pelas constantes intervenções militares. Não se pode negar, de outra parte, a função das FFAA brasileiras, como de resto na América Latina, como aparelho repressivos/ideológicos, seja exercendo uma hegemonia no bloco do poder, seja estabelecido os limites de ação da sociedade civil.

Ora, o aparelho militar brasileiro vem intervindo nas questões políticas com notável regularidade, introduzindo-se nas coisas do o Estado e fazendo assimilar sua presença avassaladora, que o coloca, perante a opinião Pública (e para alguns teóricos), na função de poder moderador.

A convocação Assembléia Nacional Constituinte está gerando expectativa de uma revisão do papel das FFAA na nova Constituição e fez surgir duas correntes sobre a matéria: a primeira, defendendo a idéia de reconhecer e institucionalizara função política dos militares, o que levaria à legalização dos militares dos quartéis; o que levaria 'a legalização do que tem ocorrido na prática, facilitando, em muito, a saída dos militares dos quartéis; a segunda, delimitando e restringindo a acentuada propensão tutelar da instituição militar. Para René Dreifuss (9), o texto constitucional da institucional deve inserir "a expressa proibição de golpes de Estado", como se um dispositivo constitucional fosse o bastante para eliminar as investigas golpistas dos militares. Já o Prof. Oliveiros Ferreira (10) defende a tese de que, os militares enquanto tais não devem entrar sequer na discussão da Constituinte, uma vez que os militares não são parte da sociedade como indivíduo, ao contrário, eles são uma instituição estatal, da mesma forma que os funcionários públicos".

Ferreira vai mais além quando considera indispensável alterar a tradição de que cabe às FFAA a missão de mantenedoras da lei e da ordem, funções estas que pertencem às polícias estaduais. Atribuir às FFAA, continua Ferreira, o papel de garantidoras da ordem é colocá-las como intérpretes da lei e ensejar sua intervenção na gerência do Estado, como ocorreu em 1964.

Não resta a menor dúvida de que um dispositivo constitucional ou a simples mudança da relação da Constituição não garante que os militares deixem de intervir na política, mas já é um avanço capaz de inaugurar um novo tipo de tradição. Todavia, mais importante do que a letra da lei é o fato de ver as forças políticas civis discutirem o assunto e questionarem o papel do aparelho militar no processo político brasileiro, através de uma reflexão sobre alguns aspectos conceituais das F.FAA e, principalmente, sobre os desvios funcionais da instituição, desde o início da República.

O Prof. René Dreifuss (1 1) entende que deve haver um debate profundo, no seio das sociedade civil, sobre os sucessivos golpes de Estado, sobre o vício da ruptura institucional, sobre o direito auto concedido de intervenção das FFAA. Assim, é dever das forças vivas da sociedade brasileira discutir que fatos levam à politização do aparelho militar, por que a estrutura social dos militares encontra-se embutida no caráter do Estado e, ainda, porque o poder estatal é submisso ao poder militar. Ou, ainda, como muito bem expressa Bolívar Lamounier (12) é necessário também que as FFAA, como corporação, reexaminem em profundidade algumas das premissas de seu relacionamento com a política civil.

Outro ponto de fundamental importância que deve ser incorporado a esses debates é a educação e formação dos militares, quando se sabe que as FFAA brasileiras recebem uma formação mais política do que profissional.

IV

Que fazer então com as FFAA? Qual o futuro do SNI (Serviço Nacional de Informações), da ESG (Escola Superior de Guerra) e do CSN (Conselho de Segurança)? Como fica a DSN (Doutrina de Segurança Nacional) no atual contexto político?

A futura Assembléia Nacional Constituinte terá a obrigação de responder estas indagações em termos políticos e jurídico - formal, redefinindo conceitos e delimitando as fronteiras do aparelho militar nos negócios do Estado.

A DSN, no entender do Prof°. José da Silva "elaborou conceitos básicos, princípios gerais, processos e comportamentos que consubstanciam urna ideologia elitista e profundamente auto que consubstanciam uma ideologia elitista e profundamente autoritária" (13). E foi justamente essa doutrina que justificou, sob a expressão "planejamento da informação estratégica", a criação do SNI, que gerou um sistema de controle e dominação do Estado sobre a sociedade civil.

A futura Constituição deve Ter como missão democrática o desmantelamento da engrenagem da informações, retirando-lhe a capacidade de interferir no processo político, fazendo com que o SNI volte às suas funções originais de coleta de informações qualificadas para as decisões do governo, respeitando os direitos fundamentais da pessoa e, principalmente, que sejam fixadas regras de controle do poder legislativo sobre o serviço de informações. É fundamental que sejam preservados, no texto da nova Constituição, os direitos do cidadão perante os órgãos de informação. O Prof. Hélio Jaguaribe (14) vai mais longe quando afirma que a função do SNI seria a de proteger os direitos de cidadania, ao invés deferi-los e que é preciso que se destaque urna separação entre segurança interna e defesa externa.

A futura Constituição deve restabelecer a autoridade civil e, para isso, constitui-se "conditio sine Qua non" uma alteração radical das relações do aparelho militar com a representação política, isto é, afastar o núcleo de influência castrense do processo de decisão política, uma vez que não cabe às FFAA e seus aparatos (SNI, CSN e ESG) opinarem sobre decisões que pertencem ao político e à sociedade civil. Na Constituição em vigor, para se ter uma idéia do espaço destinado aos assuntos militares, somente o CSN ocupa todo um capítulo, abrangendo, inclusive, matéria de política interna.

Desta forma, a consolidação do processo de transição política em que vive o Brasil, deve passar passar, obrigatoriamente, pela Assembléia Nacional Constituinte, com consolidação do poder civil.

NOTAS

1. LAMOUNIER, Bolivar. *Coino Renascem as Democracias de ROUOUIÉ Alain*. LAMOUNIER, Bolivar. SCHVARZER Jorge (org.). Editora Brasiliense, São Paulo, 1984, pg. 7.
2. PEIXOTO, Antônio Carlos. *Armée et Politique au Brésil*. In *Les Partis Militaires au Brésil*. Presses de Ia Fondation Nationale de Science Politique, Paris, 1980, pg, 25-39.
3. MORAES, João Quartim. *Alfred Stepan e o mito do poder moderador*. In *Filosofia e Política 2*, L. P. M. UNICAMP/ UFRGS/ CNP~Q, 1985, pg. 163 - 199.
4. GÓES, Walder de. *O Novo Regime Militar no Brasil*. In *Dados Revista de Ciências Sociais*, Editora Campus, 1984, pg. 362
5. *lbid*, pg. 364
6. HOBSBAWN, Eric. *Revolucionários*. Paz e Terra, São Paulo, 1982, pg. 178 - 191
7. ORTEGA Y GASSET. *A Rebelião das Massas*. Livro lbero Americano, Rio, 1962.
8. FINER, Samuei. *The Man on Horseback*, Pall Mail Press, London, 1962.
9. DREIFUSS, Renê. *O Novo papel dos Militares*. *Cadernos do Terceiro Mundo* n. 77, Ano VII, pg. 30.
10. FERREIRA, Oliveiros. *Revista Afinal* de 18/6/85, n, 42, pg. 15
11. DREIFUSS, Renê. *O Novo Papel dos Militares*, op. cit.
12. LAMOUNIER, Bolivar. *Revista Afinal* de 18/6/85, n. R 42, pg. -16-17
13. AFONSO DA SILVA, José. *Folha de São Paulo*, de 8/9/85, pg. 14
14. JAGUARIBE, Hélio. *Folha de São Paulo*, 8/9/85, pg. 14.