

# AUTONOMIA NA LEI

## As forças armadas nas constituições nacionais

Suzeley Kalil Mathias  
André Cavaller Guzzi

### Introdução

A participação das Forças Armadas no processo político brasileiro é um fenômeno que nasce com o país, isto é, mesmo antes da Independência, os militares, ainda não de todo nacionais, queriam se fazer ouvir. Conforme relata Ferreira (2000, pp. 48-49), retomando Varnhagen, em 5 de junho de 1821, quando D. Pedro I enfrenta o comandante da tropa, Jorge de Avilez, a Lei opõe-se às armas e as últimas determinam o futuro da primeira; a autoridade civil cede à força militar quando, mesmo lembrando que “a tropa não é a Nação: pertence à Nação”, aceita depor o conde de Arcos e nomeia o desembargador Álvares Diniz, cujo nome fora citado por um oficial. Desde então, há sempre episódios nos lembrando que temos um poder armado

que busca articular o que ele entende por moral e legalmente legítimo.

O objetivo deste texto é mostrar o desenvolvimento da “sanha” legalista por parte das Forças Armadas brasileiras que, se agiam de forma ilegal com golpes ou contragolpes, sempre buscaram legalizar seus atos por meio de leis ou decretos e, principalmente, por novas cartas constitucionais. Tomando como fonte as oito constituições nacionais – em pouco mais de 180 anos de país –, pretende-se mostrar como a construção do Estado nacional evoluiu paralelamente à ascensão da autonomia militar que, mesmo hoje, ainda não se decidiu pela completa subordinação das armas aos civis, mitigando a democracia no país (O’Donnell, 1999). Da mesma forma que a democracia é um regime político construído em um processo não-linear, a evolução das constituições nacionais não obedece a uma lei histórica universal. Trata-se de uma construção social que representa as idas e vindas, os altos e baixos

das relações entre os diferentes atores, expressando para as forças armadas, em seu processo, a busca de identidade do militar (Coelho, 1976) e da nação.

Em termos mais específicos, a Constituição espelha uma realidade social, um produto das forças hegemônicas engendradas pela sociedade. Portanto, o ordenamento jurídico de um Estado jamais é neutro, mas reflete os padrões ideológicos das forças hegemônicas no momento do embate político que define a ordem desejada. Assim, a definição das funções militares em uma dada Constituição será sempre uma definição política, pois é a política que alicerça a Lei que edifica o Estado.

Há diversas maneiras de compreender uma Carta constitucional como corpo de princípios que organiza o Estado. Em primeiro lugar, pode ser entendida como a criação de um aparato que legitima a ordem do Estado, a exemplo Constituição de 1824. Em segundo, a Constituição pode traduzir os anseios da sociedade, representando seus principais ideais, como se observa na Constituição de 1934 (Ferreira, 1986). Uma terceira possibilidade, talvez a mais próxima do real, é entender a Constituição como a combinação entre representação da ordem já existente e a construção de uma nova ordem. Neste caso, portanto, o resultado plasmado na Carta conserva parte da ordem já existente naquela sociedade e, ao mesmo tempo, aponta seus desejos e anseios. Este parece ser o caso da Constituição brasileira de 1988, também chamada Constituição Cidadã. Seu espírito geral expressa mudanças na ordem, calcado nas idéias iluministas do tripé “liberdade, igualdade e (em substituição à antiga fraternidade) solidariedade”. Também traduz a realidade que marcava o momento em que foi escrita, de um Brasil desigual e injusto, recém-saído de mais de vinte anos de regime autoritário. Embora o processo de elaboração da Constituição seja o mesmo para as três visões citadas, o resultado é diferente, ficando em um ponto intermediário entre conservação e mudança. Tomando o tripé iluminista, é a última característica – a solidariedade – que emblema as funções militares ordenadas pela Constituição de 1988. A análise desta ordem, incorporando a classificação indicada, é o objetivo perseguido neste trabalho.

Em síntese, compreendendo a função das Forças Armadas como um amálgama político expresso

na legislação do país, deve ser possível apreender tanto em seu aspecto formal (a maneira *como* foi escrita) como em seu aspecto substantivo (*o que* foi escrito) como se processou e evoluiu a relação entre Forças Armadas e sociedade.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, a mais longa, se destrincha a Lei, acompanhando, em linhas gerais, como as Forças Armadas aparecem nas diferentes constituições. Já a segunda é dedicada a uma breve análise sobre o período mais recente, pós-Carta de 1988, no qual se forjou uma nova estrutura governamental que intermediasse a relação entre poder civil e Forças Armadas. Por fim, na terceira, são realçados os pontos que condensam o caráter atual da atuação militar legal.

### **Brasil: *eructo legalis*<sup>1</sup>**

#### *A Constituição de 1824*

Um conjunto de 179 artigos divididos em oito títulos compunha a Constituição Política do Império do Brasil. Promulgada em 1824, quando não era comum usar o termo *Forças Armadas*, a primeira referência ao exercício do poder de coerção inerente ao Estado só aparece no Art. 102, no qual se atribui ao Poder Executivo: “Nomear os Comandantes da Força de Terra e Mar, e removê-los, quando assim o pedir o Serviço da Nação” (alínea V) e “Declarar guerra, e fazer a paz, participando à Assembléia as comunicações que forem compatíveis com os interesses, e segurança do Estado” (alínea IX). A organização das Forças Armadas aparece mais à frente, nos Art. 145 a 150, nos quais se afirma que todos os cidadãos são obrigados a defender a Independência e a integridade do Império, sendo competência privativa do Executivo seu emprego, reforçando, assim, o Art. 102. Estabeleceu-se, ainda, que a força militar era “essencialmente obediente”, sequer podendo reunir-se sem ser “ordenado pela Autoridade legítima” (Art. 147).

Interessante observar que em 1824 não existia separação entre inimigo externo e interno, cabendo à população como um todo a defesa externa e interna do território. Entretanto, naquele momento,

o Império era um território extenso e ainda mal definido, e a emancipação do país não era consensual (basta lembrar das muitas revoltas que aconteceram, especialmente no nordeste e no sul). Portanto, empregar a força internamente significava garantir a autonomia de um Brasil recém-nascido: a nação seria forjada pelas armas.

Outro aspecto relevante, mais formal do que substantivo, diz respeito ao exercício da autoridade. Precedendo o capítulo dedicado à organização dos poderes e da força militar, o Art. 98 determinava que “*O Poder Moderador é a chave de toda organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação [...]*”, cuja pessoa “[...] é inviolável, e Sagrada: *Ele não está sujeito a responsabilidade alguma*” (grifos nossos). Foi em torno desse capítulo que ocorreram os maiores debates no Congresso do Império. Embora os militares sempre tenham se comportado com certa autonomia, a Carta de 1824 fazia restrições nesse sentido, em comparação com as constituições posteriores, não abrindo brecha legal para atuação política das Forças Armadas, cujas ações, quaisquer que fossem, eram submetidas ao Conselho Militar.

Depreende-se, portanto, que não existia, naquele momento, “poder militar”. Ao contrário, havia um conjunto de homens “essencialmente obedientes”, não constituído de forma permanente, e mesmo que as Forças Armadas não fossem responsáveis do Imperador, ele poderia convocá-las por meio de seus ministros, que respondiam pelas ações do Executivo. Além disso, como relatado em capítulo específico, a organização das Forças Armadas ficou relegada a uma legislação inferior. Por fim, de maneira geral, *conservação da ordem* foi a visão imputada às Forças Armadas que prevaleceu na Constituição de 1824, uma realidade já construída, cuja organização representava a sociedade da época.

### *A Constituição de 1891*

A Carta de 1891 é bastante distinta da anterior no que tange às Forças Armadas. Do ponto de vista formal, se em 1824 as questões relativas aos militares encontram-se quase no final do texto, em 1891, aparecem já nas Disposições Preliminares. O Art. 14 (Título I) estabelece:

As forças de terra e mar são instituições *nacionais, permanentes*, destinadas à defesa da pátria no exterior, e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, *dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos*, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais (grifos nossos).

Ainda que a expressão “força armada” esteja grafada em letras minúsculas, a disposição do texto denota a importância que o tema passou a ter na Carta de 1891. A definição e as funções das Forças Armadas aparecem antes da legislação sobre a organização do Estado, como se a força militar fosse anterior à própria escolha do desenho que se queria dar ao Estado.

Sob *manu militare* erigiu-se uma nova nação – dessa forma constituiu-se a República. Sua proclamação adquiriu, portanto, um caráter de golpe militar. Os civis, por outro lado, tiveram grande responsabilidade nesse sentido, pois não puderam ou não souberam enxergar quais forças estavam dispostas a ceder, deixando que um pequeno grupo, justamente aquele que transitava em torno de Benjamim Constant, assumisse o comando. Diante da possibilidade de dissolução do Império, com a conseqüente divisão territorial, a corporação militar passou a fazer parte do ideal republicano.

Foi, portanto, por aproveitarem as circunstâncias, que um pequeno grupo conquistou os militares, criando uma “nova corporação”, tão partidária quanto eles. Ao atribuírem às Forças Armadas um caráter de instituição permanente, os constituintes colaboraram para a autonomização da corporação em relação ao poder civil e, ainda, equiparando-a ao Estado (Ferreira, 1986), legitimaram sua autonomia.

A única instituição que se qualifica como permanente é o Estado, do qual as Forças Armadas, assim como a burocracia civil, são instrumento. Governos e regimes políticos mudam, a estrutura e a gramática do Estado transformam-se, mas somente ele – o Estado – continuará, permanentemente, a deter o poder político, isto é, lembrando Max Weber, apenas o Estado, nos limites de um dado território, detém o monopólio da força legítima.

Pode-se inferir que outra contribuição dos constituintes à autonomia militar foi afirmar o ca-

ráter *nacional* das Forças Armadas, o que poderia conflitar com a organização federativa do país, uma vez que elas passaram a representar o traço unitário e unificador do país. As Forças Armadas tornaram-se, então, mediadoras dos diversos grupos interessados em representar a nação. No entanto, esses grupos, inconstantes e originários de determinados recantos do país, representavam apenas interesses locais e momentâneos, o que configurava uma situação de desvantagem em relação às Forças Armadas.

Há que se destacar ainda um paradoxo inscrito na função estabelecida para os militares em 1891: eles deveriam ser responsáveis pela garantia da mesma lei que lhes limitava à obediência. Conforme o Art. 14, acima reproduzido, era função interna das Forças Armadas manterem a lei ao mesmo tempo em que sua obediência aos superiores hierárquicos estava inserida “dentro dos limites da lei”.

A primeira Lei da República não é precisa quanto à obediência militar, abrindo espaço para muitas dúvidas. A qual superior obedecer quando não havia consenso entre eles? Àquele que dava a ordem diretamente? Mas se o superior imediato fosse um tenente e acontecesse de um major dar ordem contrária? E se o superior imediato fosse um golpista e o mais distante fosse um legalista, como resolver a equação obediência, legalidade e hierarquia? Em uma situação de excepcionalidade, quem definiria a “manutenção da lei”? A historiografia brasileira descreveu com abundância o quanto eram fraudulentas as eleições na Primeira República. Como se definiria, então, a manutenção da lei, empossando aquele que obteve o maior número de votos, ou aquele que *teria tido* o maior número de votos?

Com efeito, não foi apenas a favor da autonomia das Forças Armadas que os legisladores atuaram. Talvez por conta da desconfiança dos civis em relação aos militares – que pelas circunstâncias do nascimento da República no Brasil não poderia ser diretamente explicitada – a Lei calou a respeito da organização de milícias regionais e não dissolveu a Guarda Nacional, o que ocorreu apenas nos anos de 1920. Podem-se responsabilizar essas forças militarizadas pelo, ainda que frágil, equilíbrio federativo. Fica claro o descompasso entre tais forças e o Exército: por exemplo, a Força Pública Paulista foi treinada por uma missão francesa logo depois da Primeira

Guerra Mundial, enquanto o Exército, força nacional, só teve o mesmo privilégio dez anos depois.<sup>2</sup>

Segundo Carl Schmit, a soberania pertence àquele que decide na excepcionalidade. Quem decidia em uma situação de incerteza legal? No Brasil, ao longo da Primeira República, pela forma de organização das elites, este poder estava longe da caserna, mas o Exército foi construindo paulatinamente as bases para ter o poder de decisão em tais situações.

A primeira Constituição da República expressava o desejo de reorganizar a ordem estabelecida. Com isso, pode-se dizer que se tratou de uma Lei revolucionária. Entretanto, esse processo estava sob a batuta do Exército, justamente um dos atores mais conservadores do processo político.<sup>3</sup> Desse modo, a Constituição de 1891 ficou a meio caminho: nem bem expressou o desejo da mudança, nem bem representou a força da conservação.

A Constituição de 1934, em comparação à anterior, trouxe mudanças mais substanciais em relação às Forças Armadas, desenhando com clareza sua busca por autonomia: introduziu o conceito de “segurança nacional”, criou a Justiça Militar e ampliou a função militar com separação entre Lei e Ordem.

### *A Constituição de 1934*

A Constituição de 1934, conseqüência direta da Revolução de 1932, foi a que deu caráter legal ao Golpe de Estado de 1930. Ela espelhava o desejo de construir um regime democrático e inclusivo, conforme se pode verificar em seu Preâmbulo. Foi por impor uma ordem inclusiva que essa Carta ampliou as funções militares, mas teria também contribuído para a crise que atingiu as Forças Armadas naqueles anos se fosse realmente colocada em prática.

Outra particularidade da Constituição de 1934 é sua curta duração. Só os três anos que a separam da Constituição de 1937 já seriam suficientes para provar isso. Porém, na realidade, a Constituição de 1934 vigorou somente um ano, sendo suspensa pela Lei de Segurança Nacional entre 1935 e 1937 (Pandolfi *et al.*, 1989). No entanto, embora efêmera, é importante averiguar seu significado dentro do desenvolvimento legal da Nação.

É sob o título “Da Segurança Nacional” que se estabeleceram as funções militares, deixando todas as questões relativas à segurança do país a cargo do Conselho Superior de Segurança Nacional, criado por esta Carta (Art. 159)<sup>4</sup>. No entanto, o conceito de segurança nacional não é desenvolvido ou esclarecido, nem mesmo na legislação que o regulamentava (Decreto nº 7, de 3/08/1934).

O Art. 162, que determina as funções militares, diz: “As forças armadas são instituições nacionais permanentes e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.” A definição das Forças Armadas apenas repete o texto de 1891. Porém, as funções são bem mais amplas e marcadas pela ambigüidade. Ao separar lei e ordem, o constituinte deixa claro que a ordem não se molda pela lei, mas pode estar aquém ou além desta, até mesmo da Lei que constitui o próprio Estado. Se a ordem não é o que está na Lei, qual seria seu âmbito? E, mais importante, a quem caberia definir o que é ordem, seus contornos, limites e abrangência? Se é de responsabilidade das Forças Armadas a manutenção da ordem, qual a sua real tarefa? Defender o que *elas* entendem como ordem? Se as Forças Armadas são essencialmente obedientes, quem ditaria a ordem a ser definida? Neste caso, seria a percepção do alto oficialato (generais e almirantes) que determinaria quando a ordem foi suplantada e o que se deveria fazer para retornar à normalidade?

Embora possa parecer uma contradição em termos, quando se contrapõem lei e ordem, ao mesmo tempo em que se atribui aos militares a responsabilidade pela garantia da ordem, sem defini-la, abre-se caminho para o preterimento da lei e a imposição da *ordem* das Forças Armadas, nesse caso agindo em cumprimento às suas funções constitucionais, conforme mostraram as intervenções militares posteriores. Para se imiscuírem no âmbito da política, não precisavam sequer rasgar a Constituição; bastava obedecê-la e restaurar a ordem. Era isso que dava legitimidade às ações das Forças Armadas.

A Carta de 1934 cria também a Justiça Militar, à qual cabe julgar militares e *civis em situações especiais*. Informa o Art. 84: “Os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas terão foro especial nos

delitos militares. Este foro poderá ser estendido aos civis, nos casos expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do país, ou contra as instituições militares”.<sup>5</sup> Cabe destacar que a criação da Justiça Militar, naquele momento, representou um avanço. Porém, também significou a base para que esta, no futuro, se colocasse acima dos demais tribunais, tomando para si todas as questões relacionadas com a segurança, inclusive a segurança pública.

Por último, mas não menos importante, a Constituição de 1934, estende o direito de voto a todos os cidadãos alfabetizados maiores de 18 anos, incluindo “os sargentos do Exército, da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficiais” (Art. 108, §único, alínea b). Com isso, abriram-se precedentes para a arregimentação partidária dos oficiais de baixa patente e aos sargentos, o que redundou em mais um elemento a alimentar a divisão das Forças Armadas, fazendo delas uma instituição partidária.<sup>6</sup>

Na mesma direção, a Constituição de 1934 reconheceu as forças militarizadas dos estados (antigas províncias) como reserva *imediata* das Forças Armadas, que são, por definição, nacionais. E, apesar da tentativa de alguns estados, a Constituição manteve as forças estaduais (especialmente as de São Paulo, uma das poucas mobilizáveis em curto prazo) dentro dos limites desejáveis à aceitação de uma nova etapa legal para impulsionar o desenvolvimento.

Em síntese, comparando a Carta de 1934 aos discursos de líderes militares da época, pode-se afirmar com tranqüilidade que a Lei admite as Forças Armadas como partido político, pois elas já estavam construindo um projeto de nação, que incluía a modernização industrial e tecnológica do país, conforme se assistirá mais tarde. Todavia, o pouco fôlego e o advento de uma nova configuração jurídica três anos depois, impede a Lei de consagrar esse novo papel às Forças Armadas.

### *A Constituição de 1937*

Antes de analisar a Carta de 1937, é necessário esclarecer que o conceito de papel aqui utilizado é

diferente do conceito de função, sendo ambos distintos da idéia de missão. Conforme a sociologia definiu, papel é uma atribuição social e, como tal, diz respeito, por analogia ao teatro, ao *script* que determinado ator deve representar. No caso específico, o papel militar é aquele que, independentemente das normas e dos valores do indivíduo fardado, lhe exige a sociedade.

Seguindo a mesma tradição sociológica, função é um atributo interno ao organismo ou estrutura, uma ordem prescrita legalmente para determinada posição social (Merton, 1992; 1979). No caso do militar, ele é instrumento de uma ação do Estado, prevista para ser por ele cumprida quando nomeado para determinado cargo ou patente.<sup>7</sup> O termo missão, entretanto, não deriva aqui da sociologia, mas de uma concepção quase religiosa. A missão é a incumbência dada a alguém que se vê obrigado a executá-la no momento e da maneira como foi determinado. Assim, ao ordenar os soldados a vacinação de operários, atribui-se a eles uma missão que, a princípio, se contrapõe à própria função das Forças Armadas (não são para-médicos, mas soldados, treinados para morrer e não para prevenir doenças). Porém, essa mesma missão pode representar a realização do papel e até mesmo da função atribuída aos militares (em uma missão de paz, vacinar pessoas pode contribuir para a imposição da ordem).

A primeira característica da Constituição de 1937 a ser destacada, segundo Afonso Arinos de Melo Franco (1985), é seu “caráter imperfeito”, pois a Carta foi elaborada para jamais ser colocada em prática, isto é, a despeito de legislar sobre a “nova” organização sociopolítica do país, ela só foi editada para dar ao governo ditatorial de Getúlio Vargas um caráter legal, deixando o Estado, a pretexto de fazer cumprir a Lei, livre para agir como bem entendesse no sentido de “modernizar” o Brasil. É importante mencionar que o governo de Vargas só pôde se afirmar porque teve apoio explícito das Forças Armadas.

Se as bases do regime apontavam para uma correlação de forças predisposta a atender aos militares – aumentando sua autonomia ante os poderes da nação –, as Forças Armadas sempre resistiram a dirigir o governo de forma aberta, pois equiparam a presença militar no vértice do Estado ao caudilhismo,

por oposição aos quais se construiu a identidade castrense no Brasil. Assim, para legitimar a ditadura de um civil, a Constituição de 1937 criou um Executivo muito mais forte que os demais poderes por meio da concentração da autoridade na figura do presidente da República.

Conforme dita o Art. 161, “As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência ao Presidente da República”.<sup>8</sup> Isso, com certeza, sanava a ambigüidade presente na Carta de 1934 em relação ao conceito de ordem; toda força agora estava sob o mando do presidente. Mas quando comparada às anteriores, a Constituição de 1937 representou um recuo no movimento de autonomia militar, pois fez com que as Forças Armadas voltassem a uma posição de simples braço armado do Estado, como fora no Império.

A conversão das Forças Armadas à profissionalização é reforçada pelo Art. 166, que regulamenta a Defesa do Estado, subordinada exclusivamente ao presidente da República, pois a ele cabe julgar quando a ordem está em perigo, decretar estado de emergência ou de guerra, e empregar as Forças Armadas, interna ou externamente, em todo território nacional ou em parte dele, para restabelecer a ordem. A importância desse processo de subordinação à presidência aflora com muito mais vigor quando se nota, logo em seguida, que o Congresso não tem poder para caçar as ordens do presidente (Art. 167).

Como um eco dos movimentos de 1935, para tolher qualquer interferência na política, barrando as tentativas de entrada dos movimentos ideológicos nos quartéis, a Lei proíbe os militares em serviço ativo de serem eleitores e, portanto, elegíveis (Art. 117 b). Porém, o desejo castrense de participar das decisões do país leva à reforma deste Artigo, que ganha nova redação em 1945, pela qual “os militares em serviço ativo, *salvo os oficiais*, não podem ser eleitores” (Lei Constitucional nº 9, de 28/02/1945, grifos nossos) e novamente o poder civil cede à autonomia militar de forma jurídico-legal.

Em síntese, a Constituição de 1937, justamente por legalizar uma ditadura que tinha forte base militar, tolhe muitas das prerrogativas concedidas às Forças Armadas pelas Cartas de 1934 e 1891, aproximando-a da Constituição do Império, que

concentrava os poderes nas mãos do Executivo. Com mudanças sutis, que poderiam passar despercebidas, o legislador de 1937 contribuiu para a profissionalização militar, organizando as Forças Armadas como uma burocracia que, como tal, não é autônoma e nem fragmentada, não apoiando, pois, a formação de facções (partidos) no interior da corporação.

A concentração do poder nas mãos do ditador não elimina, por si só, as contradições que marcam aquele final de década, que traz o germe do maior conflito mundial até nossos dias, a Segunda Guerra. O Brasil, buscando tirar o melhor proveito da conjuntura de insegurança que abre a década de 1940, adota uma postura ambígua em relação ao conflito, ora sinalizando apoio aos alemães ora aos aliados, postura que também se percebe no interior das Forças Armadas, que não perderam sua crença de representar a nação. Por isso, somente em 1944, apostando nas vantagens que os Estados Unidos trariam ao Brasil, é que Vargas organiza a força que atuaria na Itália, ação decisiva para os rumos do regime e das próprias Forças Armadas.

A maior organização interna das Forças Armadas aliada à experiência da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Itália fez com que as idéias políticas do capitalismo moderno penetrassem definitivamente o interior da oficialidade castrense. Com isso, as Forças Armadas participam ativamente do movimento que exige o fim do Estado Novo, pois sua manutenção se torna incompatível com o movimento que atingira o mundo. É dessa conjuntura que emerge a Constituinte que termina por elaborar a quarta Constituição do Brasil republicano, a de 1946.

### *A Constituição de 1946*

A Constituição de 1946 é considerada a mais democrática do Brasil, exceto, talvez, se comparada com a de 1988. Porém, no que se refere à organização castrense, ela retoma os passos da Carta de 1934, garantindo maior autonomia para as Forças Armadas. Nesta direção, ela estabelece:

Art. 176 – As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aero-

náutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

Esta Carta é a primeira que institucionaliza a criação da Aeronáutica, aceitando a organização introduzida pelos Estados Unidos, um dos poucos países a adotar a divisão ternária, Exército, Marinha e Aeronáutica.

A aviação militar foi criada no Brasil em 1920, como arma do Exército. Pouco mais tarde, organizou-se a aviação naval, divisão que permaneceu até 1941. Neste ano, talvez como forma de mostrar sua boa vontade para com os norte-americanos, Vargas criou o ministério da Aeronáutica, que passou a concentrar a responsabilidade pela Força com a extinção da Arma de aviação do Exército e da Armada.<sup>9</sup>

A nova realidade legal pós-46 manteve a estrutura ministerial militar do regime ditatorial. Assim, a existência de uma nova Força, se de um lado tendia a aumentar as tensões internas no meio militar, fornecia-lhe, de outro lado, mais poder relativo no interior do Estado, pois as Forças Armadas passaram a deter maior peso numérico dentro dos órgãos de decisão.

O Art. 176 reflete o desejo de organização das Forças Armadas ao informar, melhorando o texto de 1937, que elas são “organizadas com base na hierarquia e na disciplina”. No entanto, a Constituição de 1946 não afasta a política do meio castrense, uma vez que, diferentemente da Carta de 1937, limita a obediência à lei, organizando as Forças Armadas “sob a autoridade suprema do Presidente da República e *dentro dos limites da lei*”, o que, naquele momento, servia mais para afastar o poder civil dos quartéis do que apartar os militares do Palácio.

Em relação aos demais aspectos, a nova realidade mantém o mesmo padrão anterior, conservando o Conselho de Segurança Nacional – que ganha especificidade com a substituição de “órgãos especiais” (como era em 1934 e 1937) por “órgãos especiais das forças armadas” (Art. 179) –, o serviço militar obrigatório (Art. 181) e a Justiça Militar (Art. 106-108). Da maneira como foi organizada, ainda que desejasse Forças Armadas profissionais, a Lei acabou por contribuir para o crescimento das intervenções

armadas na política que culminaram no golpe de 31 de março de 1964.

O regime discricionário organizado em 1964 manteve-se, burlando e violentando de diversas formas a Constituição de 1946, que, na realidade, já não tinha vigência plena. Assim, os militares puderam permanecer à frente do governo sem grandes manifestações de oposição. Pode-se dizer também que o conjunto de ementas à que se submeteu esta Carta<sup>10</sup> foi uma forma de pavimentar o terreno para a Constituição de 1967,<sup>11</sup> reformada dois anos depois, em 1969, tornando quase desnecessária uma nova Lei, só explicada pela própria estruturação da mentalidade do militar brasileiro, que só acredita na existência dos fenômenos sociais quando eles existem na formalidade da lei.

Pode-se exemplificar como a pavimentação do caminho para uma nova Lei o preâmbulo do Ato Institucional nº 1. No momento de sua publicação não tinha número, pois deveria ser único, não apenas porque se constitui um “absurdo formal” do ponto de vista jurídico, isto é, não se sustenta em nenhuma doutrina jurídica a edição de uma série de atos institucionais, mas também porque tudo indica que aqueles que estavam à frente do movimento golpista não pretendiam perpetuar as Forças Armadas no poder.<sup>12</sup> O movimento traduz “não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação” e, por ser fruto de uma “revolução”, “se investe no exercício do Poder Constitucional”. Seus signatários, como se sabe, são os Comandantes das três Forças.

A partir daí, até a promulgação da Carta de 1967, todos os atos legais procuraram concentrar poder nas mãos do Executivo federal em detrimento dos demais poderes e instâncias governamentais, solapando a um só tempo a República e a Federação. Desnecessário lembrar que com isso as Forças Armadas retomam a trilha deixada em 1937, mas agora sob a batuta dos quartéis.

### *A Constituição de 1967*

A Constituição de 1967, do ponto de vista estrito da organização e destinação das Forças Armadas, apresenta poucas modificações em relação às predecessoras. No Art. 92, assim se define as Forças Armadas:

As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

§1º – destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem.

Duas são as novidades nesta redação. A primeira é a atribuição do caráter *regular* às Forças Armadas, distinguindo-as de possíveis grupos militares organizados de forma semelhante, mas não sob o comando estatal, como seria o caso de grupos paramilitares.<sup>13</sup> A precisão maior que se quis emprestar à sua identidade também aparece na expressão “de guerra” e no adjetivo “militar” com que são definidas respectivamente a Marinha e a Aeronáutica. A segunda mudança está na expressão “poderes constituídos”, que substitui “poderes constitucionais”, utilizada nas Cartas anteriores.

Se a primeira mudança parece ser mais significativa, pois apresenta um recorte mais definido da profissão militar, é a segunda que aponta para a visão dos militares de si próprios como responsáveis por zelar os poderes estabelecidos, independentemente destes serem legais (porque contidos e regulados pela Lei Magna) ou não.

Esta Constituição manteve, por outro lado, a separação entre lei e ordem, consagrando, uma vez mais, o problema já apontado nas constituições anteriores. Levando-se em conta que o governo era militar, as questões internas à corporação, que antes poderiam ser ignoradas, agora tendiam a ecoar ainda mais fortemente. Como organização hierárquica baseada na disciplina de seus membros, não deveria haver margem para que as dissensões internas viessem à tona. No entanto, até mesmo em razão da existência de funções que não poderiam ser incorporadas ao regulamento (como aquelas relativas às atividades paralelas dos responsáveis pela segurança interna, particularmente as vinculadas ao SNI), a forma de organização do regime político pós-64 tinha implicações cotidianas nos quartéis.

O Ato Institucional nº 17, de 14 de outubro de 1969, facultava ao presidente da República transfe-



rir temporariamente para a reserva “os militares que hajam atentado ou venham a atentar, comprovadamente, contra a coesão das Forças Armadas” (Art. 1º). Tal transferência poderia se tornar definitiva se assim decidisse o Alto Comando Militar (Art. 3º). Ademais, a saída definitiva do soldado das fileiras das armas era imposta não pelo primeiro mandatário da nação, mas por um órgão que, se pertencia ao Executivo, funcionava como órgão de consulta da própria presidência.

Mas acima de tudo a grande inovação da Carta de 1967 não está no tratamento dado às Forças Armadas, mas sim na forma como o preceito de *segurança nacional* passou a ser considerado mote da existência coletiva no país. *Todos* os cidadãos (inclusive os inimputáveis, como adolescentes e índios) passaram a ser responsáveis pela segurança nacional (Art. 89) sem, no entanto, participar de sua formulação – função restrita ao Conselho de Segurança Nacional.

A nova Constituição também ampliou as responsabilidades do presidente, incorporando preceitos legislativos. A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 – considerada por muitos como uma nova Carta pela quantidade de mudanças que registrava –, distinguiu ainda mais as Forças Armadas das demais instituições governamentais, atribuindo-lhe papel político fundamental.<sup>14</sup> Se o conceito relativo à corporação não mudou, suas funções se alargaram, já que, conforme o Art. 91, as Forças Armadas passaram a ser “essenciais à execução da política de defesa nacional”, aumentando, portanto, seu leque de ação dentro da legalidade.

A distinção é estendida ao Conselho de Segurança Nacional, que também passa a ser o “órgão de *mais alto nível* na assessoria direta do Presidente da República”, cujas funções expressam a relevância da Doutrina de Segurança Nacional, conforme se pode ler no Art. 89, inciso I: “Estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional”. Esse trecho repete literalmente os manuais editados pela Escola Superior de Guerra (ESG).

Segundo o Manual Básico da ESG editado em 1975, os objetivos nacionais permanentes podem ser condensados na expressão “Segurança e Desenvolvimento”: a primeira representa a manutenção dos valores tradicionais da nação (p. 35), a segunda

aponta para a necessária atualização e renovação dos valores, gerando “o aprimoramento e o progresso da nação” (p. 36).

A Constituição de 1967 foi bastante modificada pela Emenda nº 1, quando estava no exercício do governo a Junta Militar – almirante Augusto Rademaker (Marinha), brigadeiro Márcio Melo (Aeronáutica) e general Aurélio Lyra Tavares (Exército) – em 1969.

Conforme redação da Ementa de 1969, o lema “segurança e desenvolvimento” é transformado em dispositivo legal. O Art. 8º da Carta de 1946 dizia que cabia à União “organizar as forças armadas, a segurança das fronteiras e a defesa externa”, trecho substituído na Carta de 1967 por “organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional”, transformando-se em 1969 em “*planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais*”. Portanto, a Ementa:

[...] acentua ainda mais a preocupação com a defesa do Estado que a Carta de 67 havia introduzido [...] e fazia com que o princípio da segurança nacional se tornasse verdadeira norma fundamental do sistema constitucional vigente, espécie de princípio de necessidade, sobrepairando sobre [sic.] eficácia de quase todas as normas constitucionais. Observe-se, além disso, que o conceito de segurança nacional, em nome do qual a nova Carta estabelecia inúmeras disposições restritivas [...] *não é definido no texto da Constituição* (Velasco e Cruz e Martins, 1984, p. 38, grifos nossos).

Nos demais aspectos, a Ementa mantém o texto de 1967, reforçando a importância e a primazia da segurança para o desenvolvimento nacional. Em outras palavras, tanto a Constituição de 1967 como a Emenda de 1969, sublinham a Doutrina de Segurança Nacional como um parâmetro para o desenvolvimento do país. Por esta via, transformaram o Estado e a sociedade em instituições militarizadas, ao subordinarem seus interesses às determinações do lema adotado, garantindo às Forças Armadas o papel de guardiãs e tradutoras de uma nacionalidade ameaçada, segundo sua visão. Daí a mordida a que foram submetidos os cidadãos, incapazes de

compreender, sob a perspectiva militar, o que seria verdadeiramente a defesa da nação.

A Constituição de 1967, emendada, retalhada e condenada, determinou o destino do Brasil por 21 anos, sendo substituída somente em 5 de outubro de 1988 pela chamada “Constituição Cidadã”. Esta nasceu, segundo as palavras de Faoro, “não como ruptura do poder que reclama a constituinte, para legitimá-lo qualquer que seja seu conteúdo. É a legitimidade em decomposição, agravada pela ineficiência, que desperta o poder constituinte de um povo” (1985, p. 55).

### As Forças Armadas e a Constituição de 1988

O processo que culminou na atual Constituição mostra que não se poderia esperar uma revisão substantiva das funções e missões das Forças Armadas. A própria forma que assumiu a elaboração dessa Carta, justamente a que (re)fundava a democracia no país depois de um longo período no qual a institucionalidade se construiu na ponta de baionetas, sequer foi autônoma. Em lugar de uma Assembleia Constituinte, o Brasil formou um Congresso Constituinte e, pior, resultado de um processo eleitoral no qual a maioria da população sequer sabia que estava elegendo aqueles que os representariam na inauguração de uma nova ordem legal no país.

Uma das explicações para os dois anos que separam a posse dos representantes da assinatura da Constituição é justamente o fato de haver um Congresso em funcionamento que deveria dar conta do dia a dia da política nacional e, ao mesmo tempo, escrever novas regras para a nação. Assim, as mudanças mais profundas atingiram a Carta como um todo, visto que sua redação transpira o desejo de desmilitarizar o texto anterior.

Justamente por ser fruto de uma “transição pela transação”, nas precisas palavras de Share e Maiwaring (1986), a definição de Forças Armadas e de suas funções receberam praticamente a mesma redação de 1967. Assim, pode-se ler no Art. 142: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade supre-

ma do Presidente da República”. Porém, quanto às suas funções, o texto, ainda que ambíguo, apresenta nova redação: “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Naquele momento, determinou-se que uma lei complementar, que só veio à público em 1991, regularia esta função.

Em resumo, tanto a definição como as funções atribuídas às Forças Armadas representaram uma solução de compromisso entre os diferentes atores, em especial os constituintes e os próprios militares. Pelo acordo, os militares continuavam como guardiões dos valores nacionais e os civis poderiam continuar com seu projeto democrático.

De imediato, há dois problemas nesta conciliação. Mantendo o caráter permanente dos militares—qualidade que nem o Estado possui—, os encarregados da Lei esqueceram uma regra primordial, recentemente lembrada pelo ex-ministro da Defesa espanhol Narcís Serra:

[...] Os exércitos que acreditam cultivar valores permanentes são um verdadeiro perigo para a democracia, posto que dos valores permanentes aos valores superiores não há mais que um passo, e o militares que acreditam possuí-los consideram-se guardiões desses valores, convertendo-os em essenciais para a nação (2008, p. 77).

Nossos constituintes foram mais além: não apenas fizeram das Forças Armadas representantes dos valores permanentes, mas precisamente as transformaram em um valor, o que garantiu a elas um lugar superior àquele ocupado por qualquer outro sujeito nacional. Portanto, elas próprias estão acima da própria nacionalidade.

O segundo problema, que reforça o primeiro, diz respeito à atribuição de um caráter *nacional*, isto é, as Forças Armadas seguem como a única instituição profissional que representa toda a nação, o que nenhuma outra organização pode reivindicar. Ao defini-las como “nacionais e permanentes”, transformaram-nas legalmente em uma entidade superior aos legítimos representantes do povo na democracia e, quicá, em algo superior ao próprio povo.

A autonomia da corporação já estava, pois, garantida legalmente. Porém, os constituintes mantiveram a responsabilidade militar sobre a Lei e a Ordem e, na tentativa de subordinar tal prerrogativa às autoridades civis, criou uma situação de ambigüidade que só encontra paralelo no famigerado AI-5,<sup>15</sup> justamente o instrumento dos militares que instituiu no país uma ditadura sem disfarces.

Outro ponto a ser destacado registrado no Art. 142, é a busca por afastar a possibilidade das Forças agirem em defesa dos “poderes constituídos”, substituindo-se por “defesa dos poderes constitucionais”, agregando-se “por iniciativa” dos mesmos poderes, subordinando, pois a ação militar ao chamamento civil. Porém, não se define uma hierarquia entre os poderes, o que cria ao menos três problemas, todos se desdobrando em perguntas sem respostas satisfatórias.

O primeiro é de natureza interna às Forças, porque trata de rompimento do princípio de hierarquia. A forma de exercício do poder no Brasil, com a concentração de autoridade no Executivo, pode gerar discordância entre os poderes. Se, por hipótese, for exigida a intervenção militar *contra* o poder Executivo e por iniciativa do Legislativo, do Judiciário ou de ambos, e dado que o presidente da República é o comandante-em-chefe das Forças, pode-se afirmar que elas se encontram em uma situação “legal” de insubordinação hierárquica!

O segundo problema, desdobramento do primeiro, pode acontecer quando não existe concordância entre os poderes a respeito de uma ação das Forças Armadas. A qual poder elas deverão responder? Ao que primeiro der o sinal? Dependendo da resposta, ter-se-á um problema, mas ao escolherem, apresentar-se-á a principal consequência: sua autonomia em *decidir* sobre qual é sua missão, o que está longe de qualquer subordinação na democracia.

O terceiro leva a uma confusão a respeito de qual nível de autoridade estaria reservado o direito de decidir sobre o emprego das Forças Armadas. Um governador ou um juiz de primeira instância poderia convocar as Forças Armadas, ou tal decisão caberia ao poder central? O desdobramento dessa indefinição não demorou muito para acontecer. Pouco mais de um mês depois da Constituição

entrar em vigor, no final de 1988, o Exército foi chamado por um juiz local para controlar uma greve que acontecia na siderúrgica da cidade de Volta Redonda (RJ), o que resultou na morte de três trabalhadores. A partir de então, as próprias Forças passaram a ter resistência maior em ações de controle da Lei e da Ordem.

Pode-se concluir, portanto, que, em consequência da redação do Art. 142, se do ponto de vista da subordinação castrense à autoridade civil frustraram-se as expectativas, também em relação à profissionalização das Forças Armadas a Constituição em nada avançou. A despeito das consequências internas não terem sido sentidas naquele momento e, muito pelo contrário, a função militar constitucional ser fruto de seu próprio *lobby*, a manutenção da responsabilidade das Forças Armadas sobre a ordem interna auxiliou na falta de definição das missões militares e na permanência de ênfase nas chamadas “atividades subsidiárias”, justamente o que não está realmente adstrito à lida castrense e pelas quais elas, em particular o Exército, não querem responder. Parece que, neste caso, prevaleceu o receio corporativo de perder o que eles chamam de “representação da nacionalidade”.

Esses problemas foram solucionados somente em 30 de julho de 1991, por meio da Lei Complementar nº 69, regulando o emprego das Forças Armadas sob a autoridade do presidente da República:

Artigo 8º – O emprego das Forças Armadas, na defesa da Pátria, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, é da responsabilidade do Presidente da República, que o determinará aos respectivos Ministros Militares.

§ 1º – Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por sua iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por qualquer dos poderes constitucionais, através do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Presidente do Senado Federal ou do Presidente da Câmara dos Deputados, no âmbito de suas respectivas áreas.

§ 2º – A atuação das Forças Armadas ocorrerá de acordo com as diretrizes do Presidente da

República, após esgotados todos os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no Art. 144 da Constituição Federal.

Com isso o legislador resolveu o problema da subordinação, mas não tocou nas questões relativas à autonomia e à concentração do poder no Executivo. A Lei Complementar nada diz sobre a necessidade de instauração do Estado de Defesa (Art. 136 da Constituição) ou do Estado de Sítio (Art. 137 a 139), afastando a participação do Congresso no emprego da força militar exigido pelas circunstâncias que o pedem, o que seria corriqueiro em qualquer democracia.

No que se refere ao Serviço Militar e à Justiça Militar, a Carta de 1988 repetiu as anteriores ao manter a obrigatoriedade do primeiro (Art. 143) e a ambigüidade do segundo, que apenas informa que àquele tribunal compete o julgamento de crimes militares (Art. 124), nada informando se civis poderão ser a ele submetidos.

Reiterando, a Carta de 1988 procurou eliminar de seu texto qualquer termo que lembrasse o regime anterior. Não menciona a expressão “segurança nacional” que sobeja no texto de 1967, ora substituindo-a por “segurança do Estado”, ora por “defesa nacional”. A expressão “Conselho de Segurança Nacional” foi também substituída por “Conselho de Defesa Nacional” (Art. 91), tendo o cuidado de transformá-lo em um órgão de consultoria. Porém, ao não criar o Ministério da Defesa, mantendo três ministérios militares, além do Estado Maior das Forças Armadas e da Casa Militar, o peso numérico dos homens de farda continuou intocado, comprovando uma vez mais o compromisso com as Forças Armadas da transição democrática brasileira.

### A autonomia permanente

Como mostram as democracias recentemente (re)construídas, afastar a força militar, cuja função precípua é a defesa do território nacional, das atividades relacionadas com segurança pública é condição essencial para a subordinação castrense à lide-

rança civil e, portanto, para a construção do regime democrático. Contrariando tal preceito, o governo brasileiro, talvez por incapacidade de garantir a integridade de seus cidadãos, vêm empregando as Forças Armadas para resolver questões de segurança pública, tendo inclusive criado uma brigada para treinamento de missões para “garantia da lei e da ordem” (GLO).

Superado o susto representado pela atuação do Exército em Volta Redonda (1988), limitando a presença de militares na manutenção da ordem pública, o evento mais importante em que se empregou um esquema de segurança feito pelas três Forças foi a reunião mundial ECO-92, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro.

A Conferência do Rio foi o primeiro encontro global após o fim da Guerra Fria, e questionava se novas políticas poderiam ser forjadas em torno de um futuro comum mundial. Foi também a maior e mais universal das conferências até então promovidas pelas Nações Unidas, com 178 estados representados nas negociações e 118 chefes de Estado participando da “Cúpula da Terra”.<sup>16</sup>

O emprego das Forças Armadas neste evento, embora não seja o mais correto, pode ser compreendido como uma ação pertinente, como se houvessem “esgotados todos os instrumentos destinados à preservação da ordem pública”, pois o Brasil não possui uma guarda ou polícia nacional que possa atuar em um cenário de tal relevância.

Em razão do sucesso da Operação Rio-92, a utilização das Forças Armadas em questões de segurança pública passou a ser vista pela população em geral como parte de sua missão *natural*, especialmente o Exército, em virtude de sua presença mais assídua em tais situações. Superaram-se, assim, as desconfiças que pudessem ainda permanecer no seio da população acerca do regime burocrático-autoritário. Essa é uma das explicações para a crescente demanda pela participação das Forças Armadas na ordem pública, muitas vezes tendo por origem setores intelectuais progressistas.<sup>17</sup>

Paralelamente ao crescimento das operações “Garantia da Lei e da Ordem”, o governo buscou regulamentar o emprego das Forças Armadas, bem como melhorar o preparo militar nesse sentido. A primeira medida adotada foi a publicação, em

1996, de um documento sobre a defesa nacional, cujas diretrizes atribuem às Forças Armadas a contribuição para o desenvolvimento nacional, ainda que não se tenha feito menção às suas atividades subsidiárias.

Cumprindo promessa de campanha, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Defesa em julho de 1999,<sup>18</sup> ao mesmo tempo em que sancionou a Lei Complementar 97, que substituiria a de número 69, com mudanças relativas ao novo ministério. À lei de 1999, acrescentou-se, em 2004, por meio da Lei Complementar 117, definições mais precisas para a compreensão das missões militares na ordem pública, como, por exemplo, a que se refere ao momento adequado de intervenção dos militares:

Art. 15, § 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no Art. 144 da Constituição Federal quando [...] forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

Mesmo com toda a regulamentação legal para seu emprego na manutenção da lei e da ordem, setores castrenses importantes continuaram a resistir na realização de tarefas do âmbito da polícia, entendendo que seu treinamento não é específico e que atuações como as exigidas pela segurança pública ameaçam o *ethos* militar. Ainda assim a força militar continuou a ser largamente empregada em operações desse tipo, como são exemplos: a Operação Rio, realizada na cidade do Rio de Janeiro em fins de 1994 com o objetivo de conter o tráfico de drogas; em 1995, para a contenção do movimento grevista dos petroleiros, o que foi repetido em 2001 na greve dos policiais. No mesmo ano, no mais prosaico dos exemplos, mobilizaram-se 250 soldados do Exército para proteger a fazenda dos filhos do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se encontrava sob a ameaça de invasão pelo Movimento dos Sem Terra.<sup>19</sup>

O resultado de todos esses exemplos foi a banalização do uso das forças de defesa do país, apontando a falta de conhecimento do governo para

compreender a desproporção das forças empregadas, com resultados pífios ou momentâneos para a segurança pública, quando não claramente ilegais. Mais importante, se esses exemplos não resultaram em tragédias maiores, a mais recente desnuda não apenas o despreparo, mas o quanto o Exército tem incorporado as práticas policiais, as mesmas que justificam o emprego das forças castrenses.

Conforme resume um especialista, sob o governo de Luis Inácio Lula da Silva, “não houve o uso das Forças Armadas para controlar movimentos sociais uma única vez em cinco anos. Agora, ele acabou convocando o Exército [...] para que realizasse uma missão muito arriscada por motivos político-eleitorais [...]” (Martins Filho, 2008). Ordenou a presença de um agrupamento militar no Morro da Providência, bairro do Rio de Janeiro sob controle de traficantes de drogas,<sup>20</sup> ação que resultou na morte de três jovens menores de 18 anos e sem antecedentes criminais, todas elas imputadas ao grupo de onze militares que cuidava da segurança no morro na noite de 14 de junho de 2008.

Mesmo depois de formalizadas suas missões pelo regramento legal e pela elaboração de parâmetros de Defesa, as Forças Armadas continuam clamando por definições mais claras a seu respeito, incriminando os políticos pelo que chamam de incapacidade de definir o que esperam dos militares. Persiste, assim, a histórica falta de definição em relação às prioridades de atendimento, o que é reconhecido pela liderança civil:

O Poder Civil, que sucedeu ao regime militar, identificava, em seu imaginário, os temas de Defesa com repressão política. O tema, por isso, foi marginalizado durante os trabalhos da Assembléia Constituinte (1987-1988). As lideranças emergentes não queriam tocar em nada que pudesse vinculá-las ao regime anterior [...]. Como consequência necessária, os temas de Defesa saíram da agenda nacional. Executivo e Legislativo passaram a vê-los como exclusiva agenda militar [...]. No meio acadêmico, desenvolveu-se processo semelhante [...]. Em outros países, tais temas são objeto de profundo interesse intelectual. Há abundante produção, em instituições civis, de estudos na área. O in-

tercâmbio entre civis e militares dá ao Estado melhores condições de decisão e à sociedade maior controle [...] (Jobin, 2008).

Levando em consideração o desconhecimento do mundo militar por parte da sociedade política, a pequena participação da sociedade no processo de elaboração da Constituição e o tipo de transição do governo autoritário-burocrático para o civil, pode-se afirmar que a Lei Fundamental pouco avançou quanto à definição das funções militares, o que se desdobrou na continuidade da autonomia castrense e na participação das Forças Armadas, ainda que institucionalmente em menor grau, nos cargos de decisão do governo democrático (Mathias, 2003).

### Notas finais

A resistência militar em agir em casos de segurança pública e a dificuldade do governo em se deixar convencer de sua pouca utilidade para tal pode indicar que a subordinação militar é hoje uma realidade, tendo sido superada a autonomia castrense. No entanto, há que se considerar a forma como a transição do regime burocrático-autoritário foi feita. As Forças Armadas exigiram que a Constituição garantisse a elas a responsabilidade pela manutenção da Lei e da Ordem, o que lhes permitiu atingir todos os objetivos a que se propuseram quando iniciaram a distensão, que era reservar para si prerrogativas para participar ativamente do governo sem serem confundidas com o poder político.

Em alguma medida, pode-se dizer que o tiro saiu pela culatra. Buscando manter-se no governo, não cogitaram os custos dessa tarefa, o que se revelou, mais tarde, muito mais penoso. No entanto, muitos militares defendem que as atividades de manutenção da Lei e da Ordem representam uma forma de manter a Força próxima aos cidadãos e uma garantia de investimento continuado, revertendo-se na modernização da corporação. Assim, aplicando-se um cálculo puramente racional, as Forças Armadas têm muito a ganhar e muito pouco a perder atuando como fiadoras da segurança interna.<sup>21</sup>

Em 2008, a Constituição Cidadã celebrou seu vigésimo aniversário, sendo a sétima em pouco mais

de 180 anos de história do Brasil independente. Considerando-se a média, tem-se uma nova Constituição mais ou menos a cada 25 anos e, portanto, a atual não vive a tempo suficiente para que se avalie sua estabilidade. Entre as sete constituições, a mais duradoura foi a do Império, seguida pela da Primeira República.

A Constituição de 1988 é a mais detalhista – são 250 artigos que já passaram por 60 emendas (Villa, 2008) –, mas talvez por isso mesmo seja pouco funcional e freqüentemente desrespeitada. Isso não quer dizer que ela não tem cumprido seu papel, ao contrário, ela tem fomentado a consolidação das instituições, condição imprescindível para o desenvolvimento do regime democrático.

No entanto, conforme se discutiu neste trabalho, as constituições brasileiras foram pouco a pouco legalizando a autonomia militar, ao mesmo tempo em que afastavam os civis da reflexão sobre temas relativos à defesa e à organização castrense. Exemplo disso foi, e ainda é, a forma como os estudos desta área específica são acolhidos pela academia, que considera de menor relevância o trabalho por eles desenvolvidos.<sup>22</sup>

Por outro lado, é ingenuidade supor que uma realidade constitucional possa reverter um processo tão longo quanto a construção da autonomia castrense. Também é certo que uma Constituição não evita intervenções ou golpes militares, como é igualmente certo que a despeito dos novos tempos, os golpes são feitos contra a Lei, mesmo quando objetivam a conservação da ordem. Entretanto, o estabelecimento da Lei é condição necessária para trilhar o caminho da democracia. Ao menos em tese, a Lei aponta os valores que devem permear a sociedade que ela regula. Se a prescrição da Lei é a permanência da autonomia militar, como conquistar a consolidação da democracia?

### Notas

- 1 A referência para todas as Constituições até 1969 encontra-se em Campanhole e Campanhole (1987). Para todas as sete Cartas são mantidas as maiúsculas originais, mas a grafia obedece ao português atual, segundo a revisão de 1971.

- 2 É verdade que alguns jovens oficiais foram mandados à Alemanha na primeira década da República, dando origem, em sua volta, à revista *A defesa nacional*, editada até os dias de hoje. Entretanto, “os jovens turcos”, como ficaram conhecidos, não conseguiram implementar as mudanças necessárias que ao menos apontassem para um futuro profissional dos militares. Às divergências entre “os jovens turcos” e o restante da corporação, pode ser debitada parte da conta dos conflitos tenentistas de 1922 e 1924. Cf. Forjas (1977).
- 3 As Forças Armadas são por definição conservadoras, pois cabe a elas, enquanto meio de expressão do Estado, preservar a ordem e o *status quo*. Qualquer indício de mudança da ordem, portanto, representa uma ameaça ao Estado, devendo ser combatida. Cf. Soares (2006).
- 4 Desde 1927, existia um Conselho de Defesa Nacional, que fora criado por Washington Luis. Porém, tanto sua composição como suas atribuições eram diferentes do Conselho Superior de Segurança Nacional, instituído em 1934.
- 5 A Constituição de 1891 estabelecia, no seu Artigo 77, que os militares teriam foro especial para julgar crimes militares, mas não estendeu o preceito aos civis e nem sequer criou um tribunal especial para os militares. Além do estabelecimento da Justiça Militar, a Constituição de 1934 introduziu a Justiça do Trabalho e a Eleitoral.
- 6 Emprestamos a definição de partido de Alain Rouquié, para quem “os partidos militares podem ser verdadeiros partidos fundados por militares para agirem na sociedade civil ou a cristalização de tendências que lutam pelo poder no âmbito da instituição militar e em estruturas políticas próprias do exército, e inclusive na organização militar como um todo, quando certos chefes se esforçam por transformá-la em organização política unificada” (Rouquié, s/d, p. 13).
- 7 Seguindo os passos de Merton, pode se substituir os termos “papel” e “função”, por “função latente” (não necessária e às vezes indesejável para o agente) e “função manifesta” (consequência da ação ou comportamento esperado pelo agente). Entretanto, adotou-se aqui a primeira opção para marcar melhor as diferenças entre o que o militar não espera, mas lhe é atribuído pela sociedade e o que o militar espera, definido como parte de sua profissão. Além disso, o termo “missão”: o que o governo ordena, impondo, às vezes, o ritmo a ser adotado. A base para estabelecer esta classificação encontra-se em Merton (1992). Mais especificamente, há uma ambivalência nesse terreno, uma vez que determinada posição social pode representar mais de um papel, dependendo da relação entre posição e norma (*Idem*, 1979, pp. 19 ss.).
- 8 Interessante observar que até mesmo a grafia muda na Constituição de 1937. Nas anteriores, o termo “presidente” sempre foi grafado em minúsculo, deixando a distinção à cargo da colocação do termo “República”, apreendido como substantivo próprio e, portanto, grafado com maiúsculas. Em 1937, a expressão “Presidência da República” está sempre grafada com maiúsculas.
- 9 Como esclarece Moraes (2006, p. 95), o Decreto de criação do ministério da Aeronáutica afirmava que a pesquisa científica era condição de desenvolvimento do país e, por extensão, da aviação, razão pela qual determinava ao Ministério da Aeronáutica que destinasse recursos específicos para o fomento da tecnologia de aviação. A respeito do conflito entre Força Aérea e Marinha, consultar Falconi (2009).
- 10 Até a promulgação da Constituição de 1967 foram editadas 21 ementas, quatro atos institucionais e 37 atos complementares à Constituição de 1946.
- 11 Interessante observar que Castelo Branco formulou uma reforma administrativa, que se transformou em uma nova Constituição, talvez por conta da mudança significativa que estabelecia ante a Carta de 1946 (cf. Mathias, 2003).
- 12 A literatura mais recente sobre o movimento de 1964 e o regime militar mostra que não havia um projeto de longo prazo de permanência no poder no momento do golpe, mas isso foi uma resposta aos acontecimentos posteriores à posse de Castelo Branco, em especial às pressões de setores internos das Forças Armadas. Ver, entre outros, Gaspari (2002).
- 13 A ligação com os movimentos de oposição armada que então pareciam se organizar é imediata. As Forças Armadas desejavam distinguir-se também das organizações paramilitares legais, como, por exemplo, as novas empresas de segurança privada. A legislação que as regulamentou foi publicada apenas em 1969 (Dec. Lei nº 898, de 29 de setembro), subordinando o funcionamento (treinamento, tipo de armamento, jurisdição etc.) das empresas aos parâmetros determinados pelo Exército.
- 14 Interessante observar que também em 1969 houve mudança de grafia na Carta constitucional: Forças Armadas passou a ser substantivo próprio grafado em maiúsculas.
- 15 Em 13 de dezembro de 1968, sob o governo do general Costa e Silva, editou-se o Ato Institucional nº 5

que, segundo o então vice-presidente, Pedro Aleixo, instituiu a ditadura no Brasil de forma escancarada, dando a qualquer juiz de comarca a prerrogativa de prender pessoas, sem o ônus da prova e sem garantias fundamentais dos indivíduos.

- 16 Disponível em <<http://www.universia.com.br/materia.jsp?id=4054>>.
- 17 Ainda que não existisse consenso, exemplo de defesa da presença castrense na segurança pública foi o debate que ocorreu no Encontro Nacional da Anpocs, em outubro de 1995. Organizado no calor da hora, reuniu três intelectuais, entre os quais Alba Zaluar, que dera uma entrevista à revista *Veja* na qual, aparentemente, defendia tal posição.
- 18 Aqui é importante registrar que a criação do Ministério da Defesa deu-se pela interposição de um órgão sobre os três ministérios militares, conservando aos Comandantes das Forças Armadas as mesmas prerrogativas anteriores. A respeito ver Fucille (2006).
- 19 Interpelada, a Justiça condenou o presidente a devolver os gastos com os militares aos cofres da União. Ver *O Estado de S. Paulo*, 7/12/2001. Semanas antes ameaça semelhante pairava sobre a propriedade do embaixador Flecha de Lima, mas neste caso as Forças Armadas não foram convocadas.
- 20 O Exército instalou-se no morro da Providência em dezembro de 2007, para garantir a segurança do projeto Cimento Social, patrocinado pelo Ministério das Cidades, que promovera acordo com o Ministério da Defesa intermediado pelo senador Marcelo Crivela, conhecido político local. Reconhece-se que os diferentes morros (favelas) desta cidade são controlados por grupos de traficantes. No caso do morro da Providência, sabe-se que está sob a égide da organização criminosa Comando Vermelho; o vizinho, morro da Mineira está sob o controle do grupo “Amigo dos Amigos”, reconhecido rival do primeiro. Segundo denúncias, em 14 de junho de 2008, onze militares faziam a segurança no morro da Providência sob comando de um tenente, que levou presos ao comando do Exército três jovens, liberados mais tarde. Não satisfeito com uma simples descompostura, o tenente ordenou que levassem os três jovens para o morro da Mineira, uma espécie de acordo com o grupo criminoso lá estabelecido. O resultado foi a tortura e a morte dos três rapazes. Para detalhes, ver *Folha de S. Paulo*, reportagens de 17 a 30 de junho de 2008.
- 21 Esta é a posição, por exemplo, de alguns generais da reserva pertencentes ao grupo Guararapes, que reúne militares há muito na reserva e que defendem idéias

para não apenas manter, mas aumentar a participação política de seus pares. Cf. *site* <<http://www.fortalweb.com.br/grupoguararapes/>>.

- 22 É verdade que nos últimos anos essa postura, ao menos no que se refere ao governo, foi alterada, com vários projetos de incentivo para estudos na área de defesa e forças armadas. No entanto, continua sendo corriqueiro o meio acadêmico não considerar tais estudos científicos, mas tendenciosos. Pode-se dizer, portanto, que continua valendo a máxima expressada por José Genuíno, antigo guerrilheiro e político do PT: preocupar-se com Forças Armadas e seus afazeres é tema que “não dá voto na democracia e dá cadeia na ditadura”.

## BIBLIOGRAFIA

- CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L. (1987). *Constituições do Brasil*. São Paulo, Atlas.
- COELHO, E. C. (1976), *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- FALCONI, P. (2009), *Aviação naval e criação da Força Aérea Brasileira*. Franca, SP, tese de doutorado em História, Unesp (mimeo.).
- FAORO, R. (1985), *Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada*. 3 ed. São Paulo, Brasiliense.
- FERREIRA, O. S. (1986), *Uma Constituição para a mudança*. São Paulo, Duas Cidades.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Vida e morte do partido fardado*. São Paulo, Senac.
- FORJAZ, M. C. S. (1977), *Tenentismo e política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FRANCO, A. A. M. (1985), *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- FUCILLE, Luis A. (2006), *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. Campinas, tese de doutorado em Ciências Sociais, Unicamp (mimeo.).
- GASPARI, E. (2002), *A ditadura envergonhada*. São Paulo, Cia das Letras.
- JOBIN, N. (2008), “A defesa na agenda nacional: o plano estratégico de defesa”. *Interesse Nacional*, jun., Brasília.
- MARTINS FILHO, J. R. (2008). “Entrevista concedida a Mônica Manir”. *O Estado de S. Paulo*, 22 jun., caderno Aliás.



- MATHIAS, S. K. (1995), *Distensão no Brasil: o projeto militar*. Campinas, Papirus.
- \_\_\_\_\_. (2003), *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação, 1963-1990*. São Paulo, Editora da Unesp/Fapesp.
- MERTON, R. K. (1979), *A ambivalência sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar.
- \_\_\_\_\_. (1992), *Teoría y estructura sociales*. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.
- MORAIS, F. (2006), *Montenegro: as aventuras do marechal que fez uma revolução nos céus do Brasil*. São Paulo, Planeta.
- O'DONNELL, G. (1999), "Teoria democrática e política comparada", *Dados*, 42 (4): 655-690.
- PANDOLFI, D. et. al. (1989), *O golpe silencioso: as origens do Estado corporativo*. Rio de Janeiro, Rio Fundo.
- ROUQUIÉ, Alain (coord.). (s/d), *Os partidos militares no Brasil*. São Paulo, Record.
- SHARE, D. & MAINWARING, S. (1986), "Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha". *Dados* 29 (2): 207-236.
- SERRA, Narcís. (2008), *La transición militar: reflexiones em torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona, Debate.
- SOARES, S. A. (2006), *Controles e autonomias: as Forças Armadas e sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo, Editora da Unesp.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. & MARTINS, Carlos E. (1984), "De Castelo a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'", in Maria Hermínia T. Almeida e Bernardo Sorj (orgs.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*, 2 ed., São Paulo, Brasiliense.
- VILLA, Marco Antonio. (2008), "Cornucópia constituinte". *O Estado de S. Paulo*, 29 ago, p. J-5.

**AUTONOMIA NA LEI: AS FORÇAS ARMADAS NAS CONSTITUIÇÕES NACIONAIS**

Suzeley Kalil Mathias e André Cavaller Guzzi

**Palavras-chave:** Legislação; Forças Armadas; Constituição; Autonomia; Democracia.

O objetivo do presente trabalho é analisar as diferenças entre função, missão e papel das Forças Armadas nas Cartas Constitucionais brasileiras, de 1824 a 1988. A hipótese discutida é que a disjunção consagrada constitucionalmente entre Lei e Ordem consolida uma limitação à democracia ao autorizar intervenções das Forças Armadas para além da Lei. Argumentamos que a autonomia militar, garantida pelas Cartas, dificulta sobremaneira a subordinação militar em relação ao poder civil, necessária à consolidação do regime democrático.

**AUTONOMY IN LAW: ARMED FORCES IN NATIONAL CONSTITUTIONS**

Suzeley Kalil Mathias and André Cavaller Guzzi

**Keywords:** Legal System; Constitution; Armed Forces; Autonomy; Democracy.

This paper will analyze the differences between the function, mission, and role of the Armed Forces as guaranteed by each Brazilian constitution from the 1824 Imperial Constitution to the current one, the 1988 Constitution. We conclude that the autonomy of the military is guaranteed by law; therefore, it is difficult to place limitations on the power of the Armed Forces.

**AUTONOMIE DANS LA LOI: L'ARMÉE DANS LES CONSTITUTIONS NATIONALES**

Suzeley Kalil Mathias et André Cavaller Guzzi

**Mots-clés:** Législation; Armée; Constitution; Autonomie; Démocratie.

L'objectif de ce travail est d'analyser les différences entre la fonction, la mission et le rôle de l'Armée dans les constitutions brésiliennes, de 1824 à 1988. L'hypothèse en discussion est que la disjonction consacrée constitutionnellement entre la Loi et l'Ordre consolide une limitation à la démocratie en autorisant des interventions dans l'Armée qui vont au-delà de la Loi. Nous défendons que l'autonomie militaire, garantie par les constitutions, rend très difficile la subordination militaire par rapport au pouvoir civil, car cette subordination est nécessaire à la consolidation du régime démocratique.