

MILITARES E POLÍTICA

*Número 4
(janeiro-junho 2009)*

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Reitor: Aloisio Teixeira

Vice-Reitor: Sylvia da Silveira de Mello Vargas

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Decano: Marcelo Macedo Corrêa e Castro

Superintendente Administrativo: Maria Goretti Mello

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS

Diretor: Marco Antônio Teixeira Gonçalves

Vice-Diretor: Marco Aurélio Santana

DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA

Chefe: Fábio de Souza Lessa

LABORATÓRIO DE ESTUDOS SOBRE MILITARES NA POLÍTICA

Responsável: Renato Luís do Couto Neto e Lemos

MILITARES E POLÍTICA

Número 4 – janeiro a junho de 2009 – ISSN 1982-6834

CONSELHO EDITORIAL

Adriana Barreto de Souza - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Adriano Nervo Codato - Universidade Federal do Paraná

Álvaro Pereira do Nascimento - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Celso Castro - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/FGV

Christiane Figueiredo Pagano de Mello - Universidade Federal de Tocantins

Eliézer Rizzo de Oliveira - Núcleo de Estudos Estratégicos/Universidade Estadual de Campinas

Francisco César Ferraz - Universidade Estadual de Londrina

Frank McCann - University of New Hampshire

Hendrik Kraay - University of Calgary

João Roberto Martins Filho - Universidade Federal de São Carlos

José Murilo de Carvalho - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Manuel Domingos Neto - Universidade Federal do Ceará

Paulo Ribeiro da Cunha - Universidade Estadual Paulista

Peter M. Beattie - Michigan State University

Renato Luís do Couto Neto e Lemos - LEMP/Universidade Federal do Rio de Janeiro

COMITÊ EDITORIAL

Renato Luís do Couto Neto e Lemos (LEMP/UFRJ) – Editor

Cláudio Beserra de Vasconcelos (LEMP/UFRJ) – Subeditor

Rachel Motta Cardoso (doutoranda PPGHCS/COC/FIOCRUZ/LEMP/UFRJ) – Secretária

DIAGRAMAÇÃO E PROJETO GRÁFICO

Cláudio Beserra de Vasconcelos

Endereço para correspondência:

Comitê Editorial

Largo do São Francisco de Paula, 01 – sala 206 – Centro

Rio de Janeiro/ RJ – CEP: 20051-070

Tel.: 55 21 2201-3141 r. 208

<http://www.lemp.ifcs.ufrj.br/revista>

e-mail: lemp@ifcs.ufrj.br

Militares e Política / Laboratório de Estudos Sobre Militares na Política / Departamento de História. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro. n. 1 (2007). Rio de Janeiro: IFCS / UFRJ, 2007-

Semestral
ISSN 1982-6834

1. História I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Departamento de História. Laboratório de Estudos Sobre Militares na Política.

Sumário

<i>Nota Editorial</i>	05
-----------------------------	----

Artigos

<i>A “Questão Militar”: indisciplina e crise política em meio à crise hegemônica imperial (1868-1889)</i>	07
---	----

Carla Silva do Nascimento

<i>As esquerdas pensam a caserna: as sugestões das esquerdas para uma nova função constitucional militar nos primórdios da Nova República (1985-1986)</i>	23
---	----

Tiago Francisco Monteiro

<i>Intervenção Militar e Abertura Política na América do Sul</i>	42
--	----

Alexandre de S. C. Barros e Edmundo C. Coelho

<i>Disparos além do céu: Os desafios à prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico</i>	51
--	----

Diego Santos Vieira de Jesus

Nota Editorial

Número 4 - janeiro a junho de 2009

Em seu quarto número, *Militares e Política* divulga dois trabalhos apresentados no Simpósio Temático “Militares, sociedade e política” do XIV Encontro Regional de História da Associação Nacional de História (ANPUH) – Rio de Janeiro, realizado de 19 a 23 de julho de 2010, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). “A ‘Questão Militar’: indisciplina e crise política em meio à crise hegemônica imperial (1868-1889)”, de Carla Silva do Nascimento, e “As esquerdas pensam a caserna: as sugestões das esquerdas para uma nova função constitucional militar nos primórdios da Nova República (1985-1986)”, de Tiago Francisco Monteiro, são versões ampliadas de comunicações apresentadas no evento e discutem dois momentos em que as relações entre as forças armadas e a organização estatal são postas em discussão. O artigo “Intervenção Militar e Abertura Política na América do Sul”, Alexandre de S. C. Barros e Edmundo C. Coelho também aborda essa questão, focalizando uma conjuntura decisiva do processo de transição política pós-1964 cuja atualidade justifica a sua tradução e divulgação em português. Finalmente, “Disparos além do céu: Os desafios à prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico”, de Diego Santos Vieira de Jesus, discute problemas que situam os militares na interseção entre a ciência e a geopolítica mundial.

A “Questão Militar”: indisciplina e crise política em meio à crise hegemônica imperial (1868-1889)*

Carla Silva do Nascimento**

Resumo:

Durante a segunda metade do século XIX, a crise do sistema escravista funcionou como golpe certo nos alicerces políticos e econômicos do regime imperial brasileiro. Em conjunto com demandas cada vez maiores de parte da classe dos proprietários agrários e de parcelas urbanas crescentes e com anseios modernizantes, o progressivo movimento pelo fim do trabalho escravo marcou o declínio das bases que compunham a hegemonia escravista imperial. Data da década de 1880 a série de episódios que, durante a crise do Império, opôs parcelas militares e o governo – a chamada Questão Militar.

Este artigo tem por objetivo apresentar reflexões sobre a natureza da crise que pôs fim ao regime monárquico à luz da perspectiva de “crise de hegemonia”. Da mesma forma, pretende-se apresentar a Questão Militar como parte integrante da crise hegemônica imperial, uma vez que parcelas das forças armadas que, de acordo com Antonio Gramsci, compõem por natureza a chamada sociedade política, passam a se opor ao regime dentro do aparato estatal do qual são parte integrante. Esta oposição de determinada parcela orgânica do “Estado restrito”, mais especificamente a que detém o monopólio legal da repressão e da violência, surge como mais um indício da crise de hegemonia do Estado imperial.

Palavras-chave: Questão Militar, crise do Império, crise de hegemonia.

Abstract

During the second half of the 19th century, the slavery system’s crisis worked as an accurate strike on the political and economical bases of the Brazilian’s imperial regime. Concerted with increasing demands of certain part of the land owners class, and of the growing urban portion with modern wishes, the progressive movement for the end of slavery labor stamped the declination of the bases that composed the slavery imperial hegemony. Goes back to the decade of 1880 the succession of episodes that, during the Empire’s crisis, opposed military fragments and government – the so-called Questão Militar.

This article intends to present reflections about the nature of the crisis that put an end to the monarchist regime from the perspective of hegemonical crisis. Also, it intends to present the Questão Militar as part of the imperial hegemonic crisis, once military fragments that, according to Antonio Gramsci, belongs to the so-called political society, starts to be against the regime inside the State they are essential part. This

* Uma versão deste artigo foi apresentada em forma de comunicação no XIV Encontro Regional de História – ANPUH-Rio- Memória e Patrimônio, em julho de 2010.

** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGH/UNIRIO). Bolsista CAPES. E-mail: csn.nascimento@gmail.com.

opposition of certain organic part of the “restricted State”, more specifically the one that detains the legal monopoly of repression and violence, arises as another evidence of the hegemony’s crisis of the imperial State.

Keywords: Questão Militar, Empire’s crisis, hegemony’s crisis.

Desde a sua consolidação, o Estado imperial apresentou-se como obra da fração fluminense do Partido Conservador, tendo na tríade “saquarema”¹ seus criadores (MATTOS, 1994). Ganhando a disputa com o ideal “luzia” de descentralização política e liberalismo, os saquaremas moldaram um Estado fortemente centralizado política e administrativamente, uma nação que propunham civilizada, e uma sociedade altamente hierarquizada.

Em relação ao formato do Estado monárquico, sua obra estabeleceu-se mediante um conjunto de leis político-administrativas e de instituições de caráter nacional, assegurando a centralização através da reconstituição do Conselho de Estado, do retorno da vigência do Poder Moderador e da coerção através de diversas faculdades do Executivo. Pela capacidade que o projeto “saquarema” apresentava de manter a hierarquia, a ordem e seus favorecimentos, os “luzias” terminaram por se incorporar ao jogo político, num consenso hierarquizante intra-elite (MATTOS, 1994). A construção do Estado nacional no Brasil foi resultado – e fator – da formação de uma classe senhorial escravista que estendeu sua dominação sobre todo o território da nova nação. Essa classe se formou em determinado momento histórico, quando plantadores escravistas da região fluminense, diretamente ligados ao aparelho estatal centralizado, expandiram seus adversários para além das Cortes de Lisboa, aos quais foram incorporados, por exemplo, o governo inglês, com sua política anti-escravista, e os proprietários de terras e escravos de outras regiões com pretensões de autonomia diante do poder centralizado. Nesse processo, os plantadores fluminenses, os comerciantes de grosso trato e os altos governantes do Estado experimentaram e forjaram vivências, sentimentos de identidade e de interesses comuns. Sendo assim, ao mesmo tempo em que se impôs - muitas vezes pela força, por meio do Estado imperial centralizado -, a classe senhorial se expandiu como estilo de vida, atraindo para sua órbita os grupos sociais subalternos (SALLES, 2008). Consolidava-se, assim, a hegemonia escravista através da qual o regime imperial sustentou-se até a sua extinção. Para além do âmbito da coerção, por sua capacidade de direção intelectual e moral, a classe dos proprietários

rurais escravistas foi aceita como guia legítimo, constituindo-se em classe dirigente e obtendo o consenso ou a passividade da maior parte da população diante das metas impostas à vida social e política do Império.

A formação da classe senhorial como classe dominante solidificou uma sociedade hierarquizada, em cujo ápice encontravam-se os grandes senhores de escravos, em especial os fluminenses, subordinados politicamente apenas ao imperador e aos estadistas imperiais. Havia estreita correspondência e dependência entre essas duas ordens, com primazia estrutural da ordem social sobre a política. A escravidão e o controle sobre os escravos constituíam o chão sobre o qual ambas se erguiam. Dessa forma, a crise do trabalho escravo abriu, necessariamente, as portas para a crise do regime (SALLES, 2008).

A partir da segunda metade do século XIX, uma série de mudanças no campo da organização político-econômica da sociedade brasileira passou a exigir do Estado uma capacidade cada vez maior de articular demandas e interesses de grupos diversificados e, muitas vezes, opostos. Numa sociedade em que, desde o fim do tráfico internacional de escravos, em 1850, a crise de carência de mão-de-obra era perfeitamente previsível, a emergência, no cenário econômico, de um grupo de cafeicultores que vinha conseguindo se desvencilhar do trabalho cativo e modernizar seus meios de produção, tornando-se a parcela mais dinâmica da economia, e passando a reivindicar maior participação no jogo político, desencadeou uma crise de direção. Tratava-se de uma cisão no seio das classes que mantinham, inclusive através do consenso, a dominação política e ideológica. O velho Império centralizado já não satisfazia às parcelas mais progressistas deste grupo, interessadas em monopolizar o aparelho estatal em proveito próprio. Essa parcela de proprietários de terra defendia ideias mais avançadas, como a Abolição, a federação, a reforma eleitoral e até mesmo a república.

Simultaneamente às transformações econômicas, algumas regiões passaram a apresentar um forte movimento de urbanização. Delineava-se um mercado interno, junto com o aparecimento de outros possíveis empreendimentos além da agricultura, dentre eles os estabelecimentos industriais. Essa diversificação deu origem a novos grupos sociais com interesses próprios que, frequentemente, divergiam daqueles ligados à classe dos proprietários de terra. Os relacionados à indústria disputavam maior proteção do governo. Tais grupos ganharam voz através dos movimentos republicano e

abolicionista, e de intelectuais que atuavam no sentido de manipular e moldar o imaginário político por meio, principalmente, da imprensa, e dos *meetings*, que se tornaram populares, principalmente no final da década de 1880, através de figuras como Silva Jardim. Os representantes de uma incipiente pequena e média burguesia urbana (COSTA, 1999), composta por profissionais ligados à administração pública, atividades mercantis, liberais e aos bancos, encontraram nos setores progressistas das classes rurais apoio para concretizar seus anseios reformistas.

Em meio ao impasse criado pelo contraste de interesses entre os diversos novos grupos no cenário econômico e, conseqüentemente, político, o sistema federativo passou a figurar como a solução preferencial. Até então, a identificação entre poder político e econômico e a inexistência de conflitos entre as classes dominantes fazia com que fosse possível a manutenção de um regime fortemente centralizado ao longo dos anos. (COSTA, 1999) Entretanto, esse arranjo político tornou-se incapaz de articular os diferentes anseios.

De natureza orgânica, a crise do Estado imperial teve como conteúdo uma crise de hegemonia, ou seja, uma quebra na capacidade das classes dominantes de se manterem também como dirigentes. Foi uma crise hegemônica escravista, no sentido de a própria natureza da sociedade estar em pauta a partir do surgimento, no cenário político internacional e nacional, da crise do sistema de trabalho escravo. Tendo se consolidado sobre bases escravistas, a vitalidade do Estado imperial dependia da força da classe senhorial (SALLES, 2008). Com a aprovação da Lei de Ventre Livre, em 1871, pela primeira vez surgia num horizonte próximo a questão do fim da escravidão, sendo necessário agir para evitar que a crise da mão-de-obra escrava levasse consigo a hegemonia saquarema, e o próprio Império.

Desde a década de 1860, o governo imperial havia dado início a uma série de reformas no sentido de fazer a transição do regime de trabalho no país de maneira controlada, garantindo ao máximo a ordem e os interesses das classes dominantes. Essa atitude da cúpula estadista imperial pode ser entendida pela conjugação de fatores ligados às preocupações nacionais, mas com direta influência da conjuntura internacional momentânea. Ricardo Salles chama atenção para o temor provocado pelo exemplo da Guerra Civil Americana, principalmente a partir da incorporação de ex-escravos e elementos socialmente marginalizados às fileiras do exército durante a Guerra do Paraguai. Segundo o autor, esse fator foi decisivo para a iniciativa dos

dirigentes imperiais que resolveram encaminhar um fim ordeiro e gradual da escravidão por temerem que a ordem e a unidade do Império viessem a ser abaladas pelo ingresso da questão da escravidão na agenda política, o que, de acordo com a percepção da maioria deles, ocorreria ou por determinadas regiões se desincompatibilizarem com a manutenção da ordem escravista e/ou, e o que seria pior, por obra dos próprios escravos e seus descendentes (SALLES, 2008). Nesse sentido, do ponto de vista da manutenção e da conservação do poder, a antecipação dos governantes, inclusive do imperador, na execução de reformas referentes à questão da mão de obra, foi necessária e sensata. Os conservadores agiram para prolongar a vitalidade das instituições políticas, como se estas estivessem aptas a sobreviver à deterioração de suas bases sociais. Entretanto, a libertação do ventre da mulher escrava trouxe à tona a divergência entre a cúpula estadista, que, com a proibição do tráfico em 1850, fora capaz de antever a necessidade de se fazer a transição do trabalho escravo – tido como fadado à extinção – de maneira controlada, e os senhores de escravos rurais, principalmente os cafeicultores do Vale do Paraíba, que viviam o apogeu da escravidão, a qual, mesmo com o fim do tráfico encontrava-se em expansão demográfica na região. (SALLES, 2008). Para uma parcela expressiva da classe senhorial, o Estado parecia deixar de atuar em seu benefício, mesmo que, fora do campo da escravidão, medidas estivessem sendo tomadas objetivando a garantia dos interesses das classes dominantes, como, por exemplo, a reforma eleitoral, que, depois de longa mobilização na imprensa e no Congresso desde a década de 1870, foi aprovada em 1881, estabelecendo o voto direto para as eleições legislativas.

A crise de hegemonia do regime apresentou-se quando este começou a mostrar sua incapacidade de atender às necessidades de uma sociedade em processo de expansão demográfica, modernização econômica, e com demandas sociais mais complexas. Do ponto de vista do arranjo político e das articulações partidárias, seus indícios apareceram a partir da “crise de inversão de gabinete” em 1868; do surgimento de uma parcela das classes dominantes que tinha como palavra de ordem o fim do próprio regime monárquico – o Partido Republicano; da incapacidade dos liberais de se mostrarem como alternativa dentro da ordem imperial, posto que não conseguiam implementar as reformas que pregavam; e na cisão dos conservadores entre os promotores destas mesmas reformas e os “reacionários”, que defendiam, a ferro e fogo, a manutenção de todos os privilégios das classes dominantes (SALLES, 1996). A partir

da década de 1870, a coroa passou a dar provas de falta de agilidade política, atuando num isolamento e defensivismo cada vez maiores. De acordo com Salles, tendo sido os dirigentes do Império capazes de perceber a necessidade de encaminhar o problema da escravidão num momento paradoxal, no qual apesar de já condenado, o trabalho cativo ainda funcionava a todo vapor em terras nacionais, a crise hegemônica escravista do Império teria se antecipado às crises políticas, que se manifestaram mais adiante, principalmente durante a década de 1880, quando as reformas timidamente implementadas mostraram-se incapazes de responder às demandas surgidas com as transformações econômicas e sociais, tais como a mudança do eixo econômico nacional do decadente Vale do Paraíba para o Oeste Paulista, as incipientes atividades urbanas industriais, comerciais e financeiras, e a emergência de demandas dos setores médios urbanos. Para além do âmbito partidário, através das “questões” religiosa e militar, instituições como a Igreja católica e o Exército deram sinais de ruptura com os aparatos estatais, tornando-se palco e objeto do debate político imediato (SALLES, 1996:169).

Os confrontos que compuseram a chamada “Questão Militar” caracterizaram-se pela indisciplina e pela quebra de hierarquia. Trata-se não apenas de uma questão, mas de uma série de episódios, denominados como tal à época e pela historiografia e que opuseram setores militares e o governo durante a década que antecedeu a proclamação da república. Na historiografia do período não há consenso sobre a cronologia da Questão Militar *stricto sensu*. A maioria dos autores privilegia o período de 1886-1887 como o marco dos conflitos, porém há os que retrocedem até o início da década de 1880.²

Durante as crises, a divergência em torno da disciplina e da escravidão foi uma das principais questões em jogo. A grande simpatia com que oficiais, inclusive de alta patente, enxergavam o abolicionismo opunha-se à orientação política do Império escravocrata. Paralelamente, a insatisfação nutrida por militares quanto ao tratamento recebido do governo, juntamente com o desejo de expressão política na imprensa, funcionou como o motor do embate, que ganhou a esfera pública através da forte atuação da imprensa, em especial da republicana.

O fim da Guerra do Paraguai pode ser tomado como o marco inicial da crise no plano das relações entre civis e militares, cujo desdobramento final foi o golpe militar de 15 de novembro de 1889. Entretanto, os elementos que nutriam a insatisfação militar vinham se desenhando, pelo menos, desde a década de 1850. Com a eclosão do conflito,

o Império deparou-se com um Exército fraco e mal preparado, que sofria com baixos salários, promoções demoradas e manipuladas, instalações miseráveis nos quartéis, castigos físicos e atrasos no pagamento de pensões. As tropas eram compostas com base numa política de recrutamento forçado, que recolhia para as fileiras do Exército basicamente ex-escravos e elementos socialmente marginalizados. À época, cabia à Guarda Nacional o prestígio da carreira militar, fazendo com que, incentivado pelas péssimas condições de vida na caserna, o Exército fosse visto como uma força inferior. Era na “milícia cidadã” que serviam os membros da elite, com exceção de uma parcela da alta oficialidade do Exército e da Marinha.³

Dentro do Exército, a guerra teve um efeito mobilizador. Nesse momento, pela primeira vez na história política do Brasil, desenvolveu-se o que podemos chamar de “espírito de corpo” em torno de questões tanto organizacionais, como políticas e sociais, que seria reforçado com a Questão Militar. Ao retornarem ao país após cerca de cinco anos de conflito, segmentos militares esperavam do governo um tratamento à altura dos esforços empenhados na guerra. Na prática, o que aconteceu foi uma piora em relação à situação anterior. Com os cofres vazios e um montante de dívidas acumuladas em decorrência dos dispêndios de guerra, o governo reduziu ainda mais o orçamento das pastas militares. Parte da oficialidade expressava frustração por não alcançar posições de destaque na sociedade em meio ao reinado marcadamente civilista de D. Pedro II. Aos poucos, ganhava força a oposição entre militares e civis que, até o golpe republicano, se consolidaria alimentada por crises específicas, dentre elas a Questão Militar. Por enxergar os civis como um grupo homogêneo, grupos militares puderam se perceber como um todo diferenciado, unido pelo foco em interesses práticos. Ansiavam por mudanças internas, que dependiam diretamente da modernização econômica e, por extensão, política da sociedade. Atribuíam o atraso do país à escravidão, o que, conseqüentemente, impedia o desenvolvimento militar. Tal crescimento dependeria da implantação do trabalho livre e da industrialização nacional, em especial do crescimento da indústria de base e da metalurgia, assim como de investimentos em infra-estrutura⁴ que favorecessem a economia como um todo.

Essa visão de mundo, incorporada por parcelas militares durante a segunda metade do século XIX, deveu-se, em grande parte, à penetração de certas ideias em voga na Europa, que vinham sendo apropriadas pelos meios intelectualizados da

sociedade brasileira. Foi principalmente através dos oficiais chamados “científicos” que a crescente onda cientificista se disseminou nas Forças Armadas.

Na historiografia da República, tem-se destacado a atuação da “mocidade militar”, termo usado para se referir aos alunos da Escola Militar do Brasil, localizada na Praia Vermelha (RJ). “Científicos” e “tarimbeiros” eram as formas como os próprios militares se referiam aos que possuíam, respectivamente, um dos tipos de formação. Por sua vez, os científicos, que supervalorizavam a capacidade intelectual, lançaram mão do termo “tarimbeiro” de forma pejorativa, referindo-se ao militar tradicional, duro, e sem as aptidões superiores do saber. (CASTRO, 1995)

Dentre as doutrinas cientificistas destacava-se o positivismo, que era, em essência, antimilitarista. Porém, o que interessava aos oficiais na doutrina comteana era a valorização da matemática e das ciências físicas, assim como seu desprezo pelos “legistas”, associados a formas atrasadas de política. Ressentidos com a forma clientelística como se organizava a sociedade imperial, esses militares vangloriavam-se por serem formados com base numa meritocracia, ao contrário, supunham, dos “casacas”. Por outro lado, grande parte dos alunos da Escola Militar da Praia Vermelha não possuía vocação militar, tendo optado pela carreira como único meio de acesso à educação superior. Escolhiam a Escola Militar os filhos de militares, os filhos de família pobres e os das províncias decadentes. Para os despossuídos, a Escola Militar era talvez a única opção, o que fez com que o Exército sustentasse uma parcela expressiva de oficiais não vocacionados.

A oposição entre segmentos militares e o governo durante a década de 1880 foi capaz de incompatibilizar com o regime importante parcela da instituição estatal essencialmente responsável pela manutenção da ordem por meio da coerção. Procurando rediscutir esses eventos através de uma perspectiva diferente, busquemos a compreensão do papel desempenhado pelas Forças Armadas, lançando mão da própria formulação de Estado, tal como foi proposta pelo filósofo italiano Antonio Gramsci.

Trata-se da ideia de que o Estado em sentido amplo não possui apenas funções coercitivas, mas também atua para garantir os interesses das classes dominantes por meio da disseminação do consenso através da construção da hegemonia. Situando-se as Forças Armadas como parte daquilo que Gramsci descreveu como o conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência

e da repressão, e que se identifica com os aparelhos de coerção controlados pelas burocracias executivas e policial-militar – a sociedade política –, pode-se tratar o Exército como um aparelho de repressão estatal, cujo papel é assegurar, legalmente, a disciplina dos grupos que não participam do consenso, podendo ter sua ação também direcionada para toda a sociedade em momentos de crise no comando e na direção, quando o consenso espontâneo fracassa (GRAMSCI, 2000). Portanto, devendo as Forças Armadas garantir a ordem quando o consenso por si só já não é capaz de fazê-lo, nos episódios da Questão Militar observa-se o debate político invadindo a esfera estatal através da ação de grupos militares cujos interesses passaram a se chocar com as instituições do regime. No decorrer dos embates, muitos dos oficiais envolvidos opuseram-se – fosse ideologicamente, fosse por questões práticas – à manutenção do *status quo*. Nessa linha, dois episódios em especial merecem destaque. São eles os casos do tenente-coronel Antônio Sena-Madureira e do coronel Ernesto Augusto Cunha Mattos. Ambos funcionaram como fator mobilizador para uma parcela da oficialidade que já havia se tornado republicana, e que era, em grande parte, composta por alunos da Escola Militar.⁵

Por reclamarem o direito dos militares de se manifestarem livremente pela imprensa, Cunha Mattos e Sena Madureira foram punidos com base em avisos de 1859.⁶ Graças à extrapolação do que se pode chamar de espírito de corpo, que se fortalecia a cada novo incidente, questões inicialmente organizacionais assumiram uma feição política, fortificando a atmosfera que resultaria no golpe de novembro de 1889. A cada novo fato, cresciam as adesões no meio castrense, principalmente dentre a baixa oficialidade, composta, em sua maioria, por alunos da Escola Militar da Paria Vermelha.

Em 1884, Sena Madureira recebeu com honrarias na Escola de Tiro de Campo Grande, no Rio de Janeiro, o herói do movimento abolicionista do Ceará, o jangadeiro Francisco do Nascimento,⁷ tendo sido destituído do cargo logo após o evento, por se ter pronunciado politicamente contra o regime escravista, dando vivas a uma figura que naquele momento representava a subversão do maior sustentáculo do sistema político.

Em outro episódio, em 1886, quando, ao registrar irregularidades administrativas cometidas no ano anterior por um capitão da Companhia de Infantaria da província do Piauí ligado ao Partido Conservador, o coronel Ernesto Augusto da Cunha Matos foi atacado por um deputado correligionário do capitão em um discurso na Câmara dos

Deputados, vemos um caso de punição militar extrapolar os limites corporativos e invadir a esfera estritamente política. Tendo sido acusado de ter dirigido a artilharia inimiga contra as tropas brasileiras enquanto esteve prisioneiro dos paraguaios durante a guerra, Cunha Matos reagiu através de jornais, sendo preso sob a justificativa de que, pelos avisos de 1859 ainda em vigor, os oficiais estavam proibidos de discutir assuntos militares e políticos na imprensa sem a prévia autorização do ministro da Guerra. Sobre o acontecido, em discurso no Senado em agosto do mesmo ano, o general – e senador liberal pelo Rio Grande do Sul – Visconde de Pelotas, protestou dizendo que a ofensa sofrida por Cunha Matos atingia, na verdade, todo o Exército, e que o ministro parecia considerar um membro da Câmara superior a todos os oficiais. Pelotas levantou ainda a questão de que os avisos valeriam apenas para discussões sobre assuntos militares na imprensa, não podendo impedir os militares de defender o que tinham de mais respeitável: sua honra. (CASTRO, 1995:86)

Com tal postura, Pelotas dava à questão um caráter mais amplo. Tratava-se agora da defesa da honra e dos brios militares, e não mais de um caso específico de punição a um oficial, nem de disputas políticas entre liberais e conservadores. Este sempre foi o assunto realmente em pauta para os militares, quando já alimentavam um ressentimento para com os políticos, os quais, supunham, se julgavam superiores aos oficiais do Exército.

Todos esses debates e polêmicas desenrolaram-se nas vísceras do Estado, o que significa pensar que uma parcela orgânica da instituição estatal, – e não se tratava de uma parcela qualquer, mas daquela que, juntamente com a Guarda Nacional, detinha o monopólio legal da força e da violência – se voltou contra ela. Seria uma crise na esfera da sociedade política.

Alguns anos depois, a simpatia que expressivas parcelas da corporação, incluindo oficiais de alta patente, nutriam pelo movimento abolicionista, fez com que, em 1887, como primeiro pronunciamento oficial do recém-fundado Clube Militar, oficiais mobilizados politicamente se recusassem a perseguir escravos fugidos. Não podemos pensar que todo o Exército fosse abolicionista. Tratava-se apenas de uma vanguarda politizada da corporação. Da mesma forma, outra importante motivação para a recusa estava no fato de a atribuição da tarefa de capitão-do-mato que o governo vinha impondo ao Exército ser tida como menosprezo à corporação. Entretanto, é significativa a presença, no Clube Militar, e à frente da manifestação, do general Deodoro da

Fonseca – figura extremamente influente em meio à oficialidade no período, e que assumiu posição de liderança durante os episódios da Questão Militar – negando-se a exercer uma atividade que garantisse a perpetuação da base estrutural do regime. Assim, sendo atributo da sociedade política adequar a massa popular a um tipo de produção – o que inclui meios de produção e tipo de mão-de-obra - e à economia de um dado momento (COUTINHO, 2007), quando militares se negam a desempenhar o papel de capitão-do-mato, estão na verdade se recusando a exercer as atribuições coercitivas que garantem os interesses da fração da classe dominante hegemônica e dirigente, a dos proprietários de terra escravistas. Deve-se, no entanto, destacar que outra fração das classes dominantes já investia em formas mais modernas de trabalho, e disputava a direção política do bloco hegemônico. Assim, a recusa dos militares não significaria um boicote aos interesses do conjunto das classes dominantes, mas ao de uma fração específica – a escravista.

Com base nessa elaboração é possível repensar o papel atribuído aos militares nas principais interpretações sobre o período. A crise nas relações entre segmentos militares e o governo significou mais uma frente na qual a hegemonia consolidada não conseguiu manter o consenso. Todavia, tal elo se quebrava exatamente nas relações com o aparelho político responsável pela perpetuação do domínio ideológico estabelecido quando este já não se impõe somente pelo consenso. Os episódios da Questão Militar foram, em sua essência, aquilo que Gramsci chamou de uma crise política ocasional, ligada ao campo da superestrutura. Porém, este caráter não é capaz de conferir-lhe toda – ou, pelo menos, mais do que devida – responsabilidade pelo fim do regime monárquico. Tais eventos significaram mais uma manifestação da crise orgânica hegemônica escravista com a qual o sistema político precisou lidar.

Perseguindo a relação entre a crise do Império e a Questão Militar, como crise política conjuntural, o papel da questão castrense foi o de acelerar a resolução da crise orgânica desencadeada com a falência do sistema produtivo escravista. Todavia, a ação dessas frações militares só foi possível graças a outros fatores que se juntaram ao processo de politização de oficiais.

É importante destacar como os republicanos foram capazes de perceber o potencial dos embates entre militares e governo. Durante o período, a imprensa republicana desempenhou papel ativo, atuando no sentido de incorporar as demandas

castrenses, acirrando as desavenças entre o governo e os setores militares envolvidos nos conflitos. Jornais como o *Diário de Notícias*, dirigido por Rui Barbosa, *O País*, dirigido por Quintino Bocayuva e *A Federação*, do Partido Republicano Rio-Grandense, liderado por Júlio de Castilhos, não só deram voz a oficiais protagonistas da questão, como assumiram a função de atores políticos, com artigos persuasivos e de grande repercussão. Uma das ideias levantadas dizia respeito a uma nova forma de governo ser o caminho para o surgimento de uma classe de “soldados-cidadãos”⁸, que eliminaria o caráter marcadamente servil dos exércitos permanentes. A defesa desse ponto de vista funcionava como estratégia republicana de aliança com os militares na luta contra o Império. Daí deriva a ênfase na obediência racional e inteligente como base necessária da verdadeira disciplina, à qual estaria subordinado o “soldado-cidadão”. De acordo com José Murilo de Carvalho, esta noção era carregada de um duplo significado: ao mesmo tempo em que servia como instrumento de afirmação militar, refletia o ressentimento da organização em relação aos civis, em especial ao que o autor chama de elite política. (CARVALHO, 2005) A partir do momento que setores do Partido Republicano se deixam seduzir pela possibilidade de um golpe militar como meio de implantar a república, sua aproximação com militares mobilizados no contexto das “questões militares” – em especial alunos e ex-alunos de Benjamin Constant na Escola Militar da Praia Vermelha – torna-se decisiva para o encaminhamento dos fatos. A isso se somou a insatisfação de setores escravistas com a abolição sem indenização, tendo muitos sido incorporados ao Partido Republicano, não só ao da Corte, como aos de diversas províncias (BOEHRER, 2000).

As referências feitas até aqui à imprensa republicana dizem respeito ao período da Questão Militar *stricto sensu*, que se estendeu basicamente pela década de 1880. Entretanto, fato interessante, e em geral negligenciado nos estudos sobre o período, é a existência no jornal *A República*, já nos anos de 1871 e 1872, de uma coluna, intitulada “À classe militar”, e de artigos discutindo o tema das Forças Armadas na República.

Fundado em 3 de dezembro de 1870, junto com o Manifesto Republicano o jornal *A República* constituiu a primeira manifestação importante do republicanismo no Brasil durante os anos de 1870-1889 (BOEHRER, 2000:33). Sua proposta era clara, e foi apresentada, em edição de 1871, nas seguintes palavras:

Tomando a nosso cargo a espinhosa tarefa de redigir um periódico, órgão de um partido forte no país, porque ela nos foi imposta pelos nossos correligionários políticos, a nós, soldados da idéia republicana, temos duas

importantes questões sob as nossas vistas; uma é derramar pelo povo as ideias republicanas, analisar o sistema monárquico, analisando as duas formas de governo e mostrando a superioridade da forma republicana; – é o que faremos com maior esforço e sempre de preferência; a outra é mostrar que o governo monárquico é tão mau, que por melhor que seja o homem, a realeza força-o a perder o que ele tem de bom; a monarquia é má para o país, estraga os homens, ata-lhe as mãos, corrompe o próprio rei.⁹

Entre 1870 e 1872, o jornal foi dirigido por Quintino Bocayuva e Salvador de Mendonça, mantendo o caráter de órgão do recém-fundado Partido Republicano. Em 1872, após atravessar dificuldades financeiras sanadas graças aos esforços de Bocayuva, que logo após assumiria sozinho sua direção, deixou de ser órgão do partido.

A primeira referência, encontrada no jornal, de artigos que discutissem assuntos militares data de 12 de janeiro de 1871. De caráter educativo, tais textos tinham como objetivo discutir a função dos militares na República a ser construída. Declaradamente antimilitaristas – apesar de assumirem tal posição como algo ainda utópico e a ser alcançado no longo prazo, não negando a necessidade da carreira militar para a existência do novo regime –, seus textos apresentam como pano de fundo a análise dos exércitos permanentes e sua função nos governos monárquicos. Trabalham com a ideia de que, enquanto “instrumento cego e sem arbítrio nas mãos dos governos que só da força confiam”, o serviço militar “não pode constituir para o cidadão, que abraça a carreira das armas, senão uma dura e odiosa escravidão”. Segundo artigo publicado na coluna “À classe militar”, “acabasse a classe dos cidadãos escravos e ficasse fundada, em princípio e de fato, a classe dos soldados-cidadãos, e desapareceria o desgosto e antipatia de que se queixam entre nós os militares”¹⁰. Através de questões relacionadas à disciplina, o jornal buscou marcar a função das Forças Armadas na monarquia, e o papel que as mesmas desempenhariam na república. Sobre isso, em 23 de março de 1871, a coluna “À classe militar” publicava:

A disciplina militar em uma república é o patrimônio comum, é a garantia de todos, é a força armada a serviço da ordem (...).

A disciplina não é, como pensam alguns, a obediência cega e passiva que convertendo o soldado em uma máquina inconsciente, tanto o faz servir a anarquia como as ambições pessoais.

Essa, que pode ser a disciplina do absolutismo, não é a disciplina das democracias que se funda na vontade deliberada e na lei, na autoridade legítima dos que mandam como no direito e na consciência dos que obedecem.¹¹

Uma década antes da eclosão dos conflitos que compuseram a “Questão Militar”, os republicanos já se mostravam capazes de perceber o potencial de um

trabalho ideológico direcionado às Forças Armadas. Em texto publicado na mesma coluna, a 7 de março de 1871, temas como o recrutamento forçado, o caráter draconiano do regulamento do Conde de Lippe, os baixos salários e o castigo corporal figuravam nas páginas do órgão do Partido Republicano como pontos de ataque à monarquia.

Para além de sua relação com os militares, tais falas dão pistas sobre a orientação do movimento republicano. Uma vez percebida a importância do apoio militar, não se tratava de orientar as Forças Armadas para nenhum tipo de revolução capaz de modificar as bases da sociedade. O movimento se organizou tendo como única e exclusiva meta a mudança do regime político, o que fica claro em artigo de 12 de janeiro de 1871, no qual afirma-se que “na república (...), não se tem necessidade de forças armadas senão para proteger contra os malfeitores e ladrões a propriedade individual (...).”

A partir desses fragmentos, é possível perceber como, já no início da década de 1870, os republicanos apoiavam-se na noção do soldado-cidadão como instrumento de oposição à monarquia. Argumentando que os exércitos nas monarquias eram o sustentáculo de monarcas falidos e impediam a marcha da sociedade rumo ao progresso social, antes mesmo das mobilizações em torno da reivindicação do direito dos militares de se manifestarem pela imprensa, os republicanos já buscavam jogar com a ideia da autonomia e do reconhecimento da disciplina militar por convicção de sua necessidade e importância, e não por obrigação e imposição.

Durante a “Questão Militar”, os republicanos tiveram a oportunidade de potencializar suas investidas para cooptar o apoio de militares. Porém, a aliança entre a crise política castrense e as investidas do movimento republicano por si só não são capazes de explicar o fim do Império no Brasil. A essa altura, haviam-se manifestado debilidades insanáveis na estrutura do regime, revelando-se o terreno daquilo que Gramsci chamou de “ocasional”, no qual, de acordo com o filósofo, “se organizam as forças antagonistas que tendem a demonstrar que já existem as condições necessárias e suficientes para que determinadas tarefas possam e, portanto, devam ser resolvidas historicamente” (GRAMSCI, 2000). Nesse caso, a tarefa era o fim do regime imperial que, como sistema político terminou em 1889. Todavia, o impasse em torno da representação política duraria até fins de 1894, quando, de fato, tornou-se dirigente um legítimo representante da nova parcela de classe dominante.

¹ Compunham a tríade “saquarema” Eusébio de Queiroz Matoso da Câmara, Joaquim José Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí) e Paulino José Soares de Sousa (Visconde de Uruguai).

² Para mais informações sobre os diferentes recortes cronológicos da Questão Militar ver: CASTRO, Celso. *Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995; SCHULZ, John. *O Exército na política: origens da intervenção militar*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994 e COSTA, Wilma Peres. *A Espada de Dâmocles: o Exército e a Guerra do Paraguai na Crise do Império*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

³ Esta força foi, desde a sua origem, composta majoritariamente por membros da elite. Uma hipótese que talvez explique tal característica seja o alto custo inicial para o ingresso dos aspirantes a oficiais. O enxoval inicial, por exemplo, era muito mais caro do que o do Exército, fator que propiciava um caráter aristocrático.

⁴ Investimentos no setor de transportes, como, por exemplo, a abertura de estradas, no setor de eletricidade etc.

⁵ Segundo Celso Castro, em 1887 houve contatos entre oficiais e líderes republicanos em que se discutiu uma proposta de golpe para substituir a monarquia pela república, ideia que, contudo, não vingou. Cf. CASTRO, *op. cit.*

⁶ De acordo com os avisos de 1859, os militares estavam proibidos de discutirem questões de serviço na imprensa sem a prévia autorização do ministro da Guerra.

⁷ É importante lembrar que a abolição do trabalho escravo foi feita antes na província do Ceará, em 1884.

⁸ A noção de “soldado-cidadão” foi melhor desenvolvida por Quintino Bocayuva nas páginas d’*O Paiz*.

⁹ *A República*, 13 de dezembro de 1871 *apud* BOEHRER.

¹⁰ *A República*, 18/3/1871, nº46, p.1.

¹¹ *A República*. “À classe militar”, 23/3/1871, nº48, p. 1.

Bibliografia:

BELLIGNI, Silvano. “Hegemonia”. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (org). *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, 2.v.

BOEHRER, George. *Da monarquia à República: história do Partido Republicano do Brasil: 1870-1889*. 2ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. “Forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador”. In: _____. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 7ª ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos de Cárcere*. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Acess, 1994.

MELLO, Maria Thereza Chaves de. *A República consentida: cultura democrática e científica do final do Império*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SALLES, Ricardo. *E o Vale era o escravo. Vassouras, século XIX. Senhores e escravos no coração do Império*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. *Nostalgia Imperial: a formação da identidade nacional no Brasil do Segundo Reinado*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

As esquerdas pensam a caserna: as sugestões das esquerdas para uma nova função constitucional militar nos primórdios da Nova República (1985-1986)

Tiago Francisco Monteiro*

Resumo:

Este trabalho analisa as sugestões dos partidos de esquerda e de organizações populares sem fins lucrativos sobre qual deveria ser a missão das Forças Armadas na nascente democracia brasileira, o destino da legislação criada pelas lideranças castrenses entre 1964 e 1985 e outros assuntos os quais a liderança militar de então possuía opinião diversa. A hipótese principal deste artigo é que existiu uma proposta opositora ao projeto empresarial-militar vitorioso na Constituição de 1988 através da aprovação do seu artigo 142. Tal projeto defendia a manutenção das atribuições constitucionais que os militares possuíam ao longo de toda a ditadura militar. Os trabalhadores, por sua vez, não se limitaram a se opor simplesmente. Elaboraram uma reflexão viável onde a reforma nas relações jurídicas entre a caserna e o restante da sociedade exigiria transformações em todos os aspectos da vida social.

Palavras-chave: Esquerdas; Militares; Função Constitucional.

Abstract:

This paper will examine the suggestions of the Left parties and nonprofit grassroots organizations about what should be the mission of the Armed Forces in the nascent Brazilian democracy, the fate of legislation developed by the leadership castrense between 1964 and 1985 and other matters which the then military leadership had a different view. The main hypothesis of this paper is that there was an opponent of the proposed project corporate-military victory in the 1988 Constitution through the enactment of Article 142 of this constitution. This project called for the maintenance of those who possessed the constitutional authority throughout the military dictatorship. Workers in turn, were not limited simply to oppose. Developed a viable reflection where reform in the legal relations between the barracks and the rest of society would require changes in all aspects of social life.

Keywords: Left, Military, Civil Constitution.

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em História Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Bolsista da CAPES. E-mail: tiagobenin@yahoo.com.br.

Os temas relativos à definição da função constitucional das Forças Armadas (FFAA) brasileiras começaram a ser votados no plenário da Assembléia Nacional Constituinte a partir do dia 12 de abril de 1988. A Assembléia Constituinte era composta por 587 deputados e senadores – incluindo aqueles eleitos indiretamente em 1982, os “senadores biônicos”-, e estava funcionando em Brasília desde o dia 1º de fevereiro do ano interior. Os temas ligados ao destino da instituição militar no regime político democrático, que seria instaurado após a promulgação do texto constitucional, já eram debatidos desde 7 de abril de 1987, com o início dos trabalhos da Subcomissão IV-B: “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”.¹

O constituinte por Pernambuco Ricardo Fiúza, do Partido da Frente Liberal (PFL-PE) apresentou a Emenda 2.041 na votação 401. Esta emenda tinha um texto análogo ao apresentado no relatório da Subcomissão IV e da Constituição então vigente, baixada em 1967 e emendada em 1969:

(...) Art.12. As Forças Armadas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base da hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. (...) As Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem (BRASIL: 1987; p. 32).

O texto de Fiúza facultava aos militares brasileiros a tarefa de zelarem pela a “Lei” e a “Ordem” no Brasil. Participaram da votação da emenda 423 constituintes, 72% da ANC. Destes, 354 foram favoráveis - 84% dos votantes e 60% da constituinte-, 65 votaram não -15% daqueles que estavam na votação 401 e 11% do total da ANC- e houve uma abstenção, a do deputado e presidente da Assembléia Constituinte, Ulysses Guimarães,² do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Em resposta à emenda de Fiúza, os constituintes Waldir Pugliesi (PMDB-PR), Haroldo Lima, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e José Genoíno, do Partido dos Trabalhadores (PT-SP) apresentaram uma emenda coletiva que modificava a função constitucional da instituição militar brasileira: nos seus termos, os militares passariam a ter a exclusiva missão constitucional de proteger o país contra eventuais inimigos externos, deveriam se subordinar totalmente ao Congresso Nacional e perderiam qualquer autonomia política.

Essa emenda sintetizava as aspirações políticas das esquerdas e da “centro-esquerda” apresentadas desde o início do governo Sarney no que diz respeito à instituição militar. Caso aprovada, modificaria uma longa tradição presente na *Militares e Política*, n.º 4 (jan.-jun. 2009), pp. 23-41.

República brasileira que possibilitava juridicamente aos militares à defesa da ordem constitucional.

Contudo, o resultado desta segunda votação – Votação 402 – demonstrou o apoio dos parlamentares constituintes à manutenção da função interventora dos militares na vida política brasileira, já que dos 433 votantes - 74% do total da ANC -, apenas 102 parlamentares votaram sim, ou seja, 24% daqueles que participaram da votação e 17% do total da constituinte, enquanto, 326 votaram não, 75% dos participantes e 56% da Constituinte. Houve 5 abstenções, 1% daqueles que estavam na “Votação 402” e 0,85% da constituinte.

Os números apresentados demonstram o significativo apoio dos constituintes ao projeto de uma democracia política com instrumentos jurídicos que permitem à instituição militar intervir na política interna em caso de perigo à ordem. A emenda Fiúza foi incorporada no Projeto de Constituição (A) a despeito da oposição das lideranças da esquerda brasileira: Vivaldo Barbosa, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) do Rio de Janeiro, José Carlos Brandão Monteiro (PDT-RJ), José Genuíno (PT-SP) e o senador fluminense Jamil Haddad, do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Os políticos da esquerda ainda tentaram modificar esta emenda nos meses restantes em que a Constituinte funcionou, mas prevaleceu a missão constitucional defendida pelos ministros militares, os meios de comunicação dominantes e representantes do empresariado brasileiro: os militares seriam defensores da Ordem e da Lei no Brasil, isto é, pode-se concluir com base na experiência então recente, em caso de convulsões sociais, ações terroristas. Tais termos estão no Artigo 142 da Constituição vigente até os dias de hoje:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL: 1988).

Esta definição jurídica para a instituição militar é análoga àquela existente na Emenda Constitucional n. 1, de 1969, que modificou a Constituição de 1967: “Art. 91. As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem” (BRASIL: 1969).

Questões como a manutenção da Lei de Segurança Nacional, o Serviço Militar obrigatório e a manutenção do Estado de Sítio foram igualmente defendidas pelos militares e os setores sociais que os apoiavam.

O estabelecimento de um texto jurídico tão semelhante ao da Emenda Constitucional de 1969 gerou críticas por parte das esquerdas e dos movimentos sociais. O artigo 91 da Constituição 1969 legitimou juridicamente as ações militares contra a guerrilha urbana e rural (1969-1974); os movimentos sociais populares (1978-1984) e qualquer forma de oposição à Ditadura Empresarial Militar. Após a invasão de tropas do Exército às instalações da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em novembro de 1988, este debate ganhou novo vigor. (MANGABEIRA: 1993; p. 139)

Todavia, percebi em minha pesquisa para a obtenção do grau de bacharel em História, que o tema dos militares na Constituinte de 1987-88 não foi recorrente nas matérias da imprensa e declarações de políticos no ano de 2008, em virtude dos vinte anos da promulgação da Constituição de 1988. Nestas matérias, a transição política e a Constituinte aparecem como cordiais pactos parlamentares entre as elites civis e militares, cada um destes possuindo correntes radicais – os Maximalistas – e moderados – os Minimalistas. Os momentos de repressão aberta, como foi o caso da CSN, eram analisados como desvios às normas (MONTEIRO: 2010; pp. 2-4).

Os trabalhos de pesquisadores que se dedicaram ao assunto dos militares na Constituinte e/ou as reivindicações militares ao longo da transição política apresentam algumas tendências explicativas. Os autores mais relevantes sobre este tema são Jorge Zaverucha, Eliézer Rizzo de Oliveira, Samuel Alves, Alfred Stepan e João Quartim de Moraes.

A primeira tendência é a concepção política e metodológica liberal, que divide o objeto tratado em militares e civis. Os últimos são caracterizados apenas por não serem militares, abrangem uma gama infindável de classes sociais e categorias profissionais: proletários, empresários, estudantes, engenheiros etc. Quartim de Moraes é o único que não compartilha desta abordagem.

A segunda tendência é a valorização da capacidade de organização política das Forças Armadas e sua superioridade intelectual nestes assuntos em relação aos civis. Por estes motivos, e também pela possibilidade dos militares aplicarem um novo golpe, os parlamentares adotaram uma postura de não enfrentamento e aprovaram os temas

reivindicados pela “caserna”. Existiu então um precário estado de compromisso entre os militares, os políticos conservadores – que apoiavam os militares – e aqueles congressistas que temiam uma nova onda de repressão política. Essas duas tendências estão relacionadas, já que os autores que as defendem são os mesmos que entendem o controle dos civis sobre a instituição militar como o elemento central para o funcionamento de uma democracia política. Por todas estas razões lamentam o despreparo civil para os assuntos castrenses e a hegemonia conservadora entre os políticos.

Por último, considero que nenhum autor analisou as propostas das esquerdas de forma satisfatória. Este ponto será o objeto deste artigo. Não considero que as esquerdas e os movimentos populares estavam poucos instruídos sobre os assuntos relativos às Forças Armadas e as leis repressivas criadas pelo regime ditatorial. Na pesquisa que se segue, demonstrarei que todos os principais partidos de esquerda possuíam uma proposta para a organização militar.

No caso dos movimentos populares, o que de fato existiu foi uma hierarquização das demandas. Reivindicações como a reforma agrária, ampliação dos direitos trabalhistas, expansão dos direitos sociais - Saúde, Educação e Previdência Social públicas e com qualidade - mobilizavam mais as atenções destes agentes políticos. Todavia, eles não consideravam irrelevantes os temas militares, mas os subordinavam a uma série de outras lutas para a democratização da sociedade. Quando alguns destes movimentos apresentaram uma proposta sobre a instituição castrense ou tema por ela defendida, havia uma significativa identidade ideológica com as propostas dos partidos de esquerda.

O artigo está dividido em quatro partes. A primeira trata de alguns trabalhos relevantes sobre o tema. Analisarei as propostas dos partidos políticos e dos movimentos populares, respectivamente na segunda e terceira partes, através de textos anteriores à Constituinte. Utilizo este recorte temporal para demonstrar que as propostas apresentadas não resultam de um improviso destas forças políticas. A quarta parte se deterá nas reações e conclusões sobre a possibilidade de adoção de qualquer uma destas medidas.

A) A Literatura

Jorge Zaverucha afirma, no que diz respeito à opção política dos parlamentares: “(...) No Brasil de 1988, os políticos optaram por não questionar devidamente o legado autoritário do regime militar” (ZAVERUCHA: 2010; p. 41). Para o autor, tal opção foi feita em face da possibilidade dos militares intervirem no processo constituinte caso o texto final não correspondesse às suas expectativas. Zaverucha afirma que existiram tentativas de mudar o quadro, mas os militares exerceram uma significativa pressão sobre os civis e estes capitularam. Tal tendência persistiria até os dias atuais.

De forma marginal, o autor também atribui este comportamento à presença da memória da ditadura: “Nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém-findo e terminaram por institucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia” (ZAVERUCHA: 2010; p. 55). Por último, conclui que, de 1987 até hoje, o Congresso é controlado estruturalmente pela mesma “coalizão de centro-direita” que tem como parte do seu programa político a manutenção dos enclaves autoritários dentro do Estado brasileiro. O motivo destas medidas seria a desconfiança por parte da coalizão em relação às esquerdas, seu apreço pela democracia e respeito à propriedade privada. Nas palavras do autor:

Neste cenário de incerteza sobre os destinos do país, a direita se protege (...) dos riscos futuros mantendo uma aliança com as instituições coercitivas (...). Em troca da manutenção de certos interesses castrenses, as instituições coercitivas militares estarão prontas para acabar com a frágil democracia existente caso haja uma séria ameaça à propriedade privada (no campo ou na cidade) ou à disciplina e hierarquia nas Forças Armadas e nas forças auxiliares, a Polícia Militar. (ZAVERUCHA: 2010; p. 74)

A conclusão de Zaverucha segue a perspectiva liberal. Os militares não estão politicamente subordinados aos civis porque a elite parlamentar é incapaz de gerir o Brasil de acordo com os interesses da maioria nacional e, em virtude disso, mantém os militares autônomos e prontos para combater as futuras insatisfações populares, não temendo, assim, pela democracia.

Samuel Alves Soares também se dedicou aos estudos sobre as relações entre as Forças Armadas e a política em geral na Nova República. Segundo o autor, os temas relativos aos militares pouco mobilizaram o Congresso Constituinte, bem como a sociedade em geral, o que significou a perda de uma oportunidade de inaugurar novas relações entre a sociedade e as Forças Armadas. Soares analisa as correntes em disputa:

De maneira geral duas posições se destacaram: de um lado, a dos partidos de esquerda, que intentaram modificar em maior profundidade a função constitucional das Forças Armadas, mas de forma desarticulada; por outro, a dos representantes da tese que acabou por vigorar, que evitavam modificar profundamente o que já havia se consolidado em constituições anteriores (SOARES: 2006; p. 95).

Os primeiros buscavam incluir na Carta Magna dispositivos jurídicos que expressassem claramente a proibição dos militares se insurgirem contra a ordem democrática. Tal perspectiva visava constranger qualquer perspectiva de sedição castrense que buscasse se legitimar declarando que a ação da instituição militar seria para proteger a ordem. Aqueles que visavam a manutenção dos termos já apresentados em constituições anteriores partilhavam de “interesses mais conservadores, para os quais o uso da força militar não poderia ser menosprezado em casos mais graves de atentado à ordem estabelecida” (SOARES: 2006; p. 98).

Os interesses conservadores atuaram em interação com as demandas militares manifestadas através de pressões exercidas pelo então ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, e por um *lobby* militar. Sendo ambas mais um exemplo da elevada “capacidade das instituições militares em se preparar previamente para a atuação política e de se antecipar aos acontecimentos” (SOARES: 2006; p. 99-100).

A aliança entre os políticos conservadores e os militares rechaçou as propostas políticas divergentes das suas, como aquela que visava manter as FFAA circunscritas à defesa externa em prejuízo das cláusulas relativas à manutenção da lei e da ordem, ou também mecanismos que as subordinassem claramente ao poder civil (SOARES: 2006; p.100).

Por sua vez, Eliézer Rizzo de Oliveira produziu diversos artigos sobre os militares ao longo da Constituinte, o que marca sua produção. Escolhi para esta análise apenas a obra *De Geisel a Collor*, porque foi escrita após a promulgação da Constituição e o autor incluiu alguns termos de livros anteriores, o que por vezes, suscitou certas incoerências. Em um primeiro momento, Oliveira considera:

As virtudes, as insuficiências e mesmos alguns graves equívocos da nova carta se explicam por um quadro geral de relação forças políticas em que a imprecisão e uma certa ingenuidade dos movimentos sociais do campo democrático e progressista se confrontaram com a segurança de propósitos das forças conservadoras e do governo federal (OLIVEIRA: 1994; p. 120).

Assim como Samuel Soares, Oliveira aponta como fatores determinantes para a vitória dos interesses militares: a debilidade das esquerdas e as pressões do Exército e do presidente José Sarney (1985-1990) sobre a ANC. Os militares só puderam pressionar o Congresso devido ao “pleno exercício da função interventora pelas principais lideranças militares, com o destaque indiscutível do ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves” (OLIVEIRA: 1994; p. 120). Sarney apoiava os militares para obter destes a base política que perdera após o fracasso do chamado Plano Cruzado – conjunto de medidas econômicas e monetárias lançado pelo governo brasileiro em 28 de fevereiro de 1986.

As reivindicações ditas militares e apoiadas por alguns setores da sociedade, como visto anteriormente, diziam respeito à preservação da função interventora, da lei de anistia de 1979, do presidencialismo e do status de ministro para os chefes do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Casa Militar.

Oliveira entende que, em conjunto com o apoio externo, a instituição militar possuía determinadas especificidades como a “coesão, clareza de posição e apoio social, além do instrumental indispensável de suas assessorias parlamentares, para obter na ANC a permanência do atual estatuto constitucional” (OLIVEIRA: 1994; p. 121). Os adversários dos militares não possuíam uma cultura política voltada aos problemas estratégicos. Os militares prepararam documentos com antecedência, “(...) ao passo que os partidos improvisaram mesmo quando se entregaram ao esforço de elaborar documentos ou de inscrever intenções de políticas militares em seus programas eleitorais” (OLIVEIRA: 1994; p. 122). A crítica aos opositores retorna em uma nova passagem:

[as forças políticas opositoras] se furtaram de debater temas constitucionais na eleição de 1986 (...). Durante os trabalhos parlamentares, o caráter apressado, superficial e oportunista de algumas propostas contra os militares serviu mais para reforçar o realismo político que sustentou a tese da função interventora do que para amadurecer uma definição democrática da função militar (OLIVEIRA: 1994; p. 130).

Oliveira nos apresenta alguns modelos alternativos de subordinação militar ao poder civil. O primeiro é a fórmula adotada no Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, a qual expressa os anseios de trabalhos acadêmicos e partidos de esquerda, e que tornou-se referência para outros trabalhos. O segundo modelo defende a criação de um Ministério da Defesa, em substituição ao sistema onde cada Arma era responsável por um Ministério, e a adoção de uma destinação exclusiva da instituição militar para a

proteção externa. A perspectiva de Segurança Nacional deste modelo tem como base “a preservação dos direitos políticos do cidadão, a proteção da soberania, da estrutura constitucional e dos Poderes da República” (OLIVEIRA: 1994; p.158). Outros pontos defendidos por tal proposta: passa ser responsabilidade do Congresso o ato de sancionar as promoções de oficiais-generais e a expansão de todos os direitos políticos para os militares, incluindo-se a vida partidária e a sindicalização.

Por último, cita um terceiro grupo, cujas características são:

(...) improvisação – decorrente da fragilidade programática dos partidos, deixando o parlamentar inteiramente à vontade para apresentar as propostas que quiser – certamente é responsável [por estas] sugestões (...). Trata-se de uma falta evidente de reflexão sobre os temas militares. [Em última instância são um] confuso conjunto de idéias sobre o papel das Forças Armadas. A propósito de desarmá-las politicamente, de impedir a todo custo que elas intervenham na vida política nacional, constrói-se uma anão inorgânico que deve dar contas das tarefas próprias de um gigante estrutural (OLIVEIRA: 1994; pp. 159-160).

Algumas reivindicações apresentadas por este terceiro grupo: os militares também passariam a ser responsáveis pela defesa do meio ambiente; teriam de auxiliar o processo de reforma agrária, o combate ao narcotráfico e o desenvolvimento econômico social nacional.

O autor conclui que as definições deste segmento são por demais imprecisas e desvirtuam a finalidade dos militares em um país democrático. Ao tentar atribuir tantas e tão diversas finalidades aos militares, o que fazem na verdade é estimular a sua presença política, muito além de suas funções propriamente ditas, o que este grupo pretendia impedir.

Como afirmei anteriormente, todos os pesquisadores concluem que existe uma supremacia militar sobre os civis. Zaverucha, em minha opinião, é quem melhor explica o atual Artigo 142, quando relaciona os interesses militares às forças “conservadoras”. Porém, acredito na possibilidade de entender quais grupos sociais são estes “conservadores”. Um estudo sobre os documentos de organizações empresariais, dos editoriais dos jornais de grande circulação do Brasil, da trajetória de vida dos constituintes que apoiaram as emendas identificadas como de interesses militares, das relações de congruência ideológica e social destes constituintes com os militares, e identificação dos grupos sociais possivelmente atingidos pelas ações castrenses para

proteger a “Lei e a Ordem”, pode não apenas esclarecer quem são os “conservadores”, mas também permitir ir além da dicotomia civis x militares.

Entendo, ainda, que alguns autores depreciaram de forma exagerada as propostas oposicionistas e os partidos “despreparados”. Eliézer Oliveira, por exemplo, considera algumas propostas até ridículas. Cita a sugestão do deputado Edivaldo Motta (PMDB-PB), pela qual “o civil portador de curso superior passa a ser oficial da reserva das Forças Armadas” (OLIVEIRA: 1994; p.159), e a coloca no mesmo patamar da de Lysâneas Maciel (PT-RJ): “preenchimento de 50% das vagas anuais da Escola Superior de Guerra mediante concurso público” (OLIVEIRA: 1994; p.160). Oliveira não percebe que a reivindicação de Maciel é cabível: a ESG é uma instituição pública. Sobre a preparação dos partidos, o próprio Oliveira participou do “1º Congresso Nacional do PMDB” em agosto de 1986, o que demonstra a vontade do maior partido do país em discutir as questões militares.

As propostas dos partidos políticos apresentadas abaixo são parte de uma determinada visão de sociedade brasileira. Tal projeto de Brasil, para os dirigentes destes partidos, para ser implementado, exigiria um novo projeto de Forças Armadas.

B) Partidos Políticos

O Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi a principal força de esquerda de sua fundação, em 1922, até o golpe de 1964. Após este acontecimento, determinados militantes da esquerda fizeram severas críticas ao PCB, sobretudo, às opções políticas defendidas durante as lutas de 1961-64. O partido perdeu seus principais quadros e ao longo da ditadura, defendeu o apoio ao MDB e a resistência pacífica. Defendeu a chapa Tancredo Neves / José Sarney à sucessão do presidente João Figueiredo e foi legalizado em 1985.

O Comitê Central do partido divulgou o documento intitulado “Da Abertura à Nova República”. Escrito entre junho e novembro de 1986, o documento, que não estava datado, expôs a linha do partido sobre conjuntura. O Comitê defendeu a “supressão dos órgãos de repressão política e (...) do aparato policial para garantir o efetivo respeito aos direitos humanos e a segurança dos cidadãos; (...) extensão do direito de voto aos praças de pré” (PCB, 1986: p. 4). Estes pontos representam a perspectiva geral da oposição: o desmonte do aparato repressivo como pré-condição

para uma constituinte soberana. O que o PCB apresenta de singular é a forma como reduziria a ação antipopular dos militares. Estes, para a liderança do PCB, eram orientados politicamente pelas classes médias e apenas a ação política orientada para este segmento social democratizaria o país.

O Partido Comunista do Brasil (PCdoB) surgiu a partir de uma secessão do PCB em 1962. Seus primeiros líderes foram João Amazonas, Maurício Grabois e Pedro Pomar, que na “Conferencia Nacional Extraordinária do Partido Comunista do Brasil” (fevereiro de 1962), fundaram o PCdoB. O partido declarou apoio aos valores do Partido Comunista Chinês em julho de 1963 e, no ano seguinte, enviou sua primeira turma de militantes para um curso político militar na China. Outras turmas iriam para este país até 1966 (GORENDER: 1999; p. 117). Em 1969, o PCdoB criou um núcleo rural de luta armada no sul do estado do Pará, próximo ao rio Araguaia.

Era o início da guerrilha do Araguaia, movimento de luta armada contra o governo ditatorial que durou entre 1972 até 1975. Os militares foram implacáveis na repressão aos guerrilheiros: assassinato sumário dos militantes e o desaparecimento dos seus cadáveres. Grabois foi um dos assassinados. Pedro Pomar foi morto em uma emboscada do Exército em dezembro de 1976, no chamado “Massacre da Lapa”, em alusão ao bairro paulistano onde os dirigentes do PCdoB estavam reunidos. Com todas estas perdas, o partido realizou uma importante revisão de programa.

O partido divulgou seu anteprojeto constitucional através do jornal *A Classe Operária*, em junho de 1986 (PCdoB: 1986; pp. 3-9), o qual reivindicou: o fim do presidencialismo e a criação de um regime misto entre o Executivo e o Legislativo; o fim do Senado; a instituição de uma representação classista no Congresso Nacional; eleições diretas e universais para os cargos do Judiciário; reforma agrária ampla e sem indenização para os latifundiários; igualdade política e sindical; direito de livre organização sindical e de greve; leis que protegessem os trabalhadores contra demissões. Em relação às missões das Forças Armadas na democracia, o PCdoB tinha como meta evitar novas rupturas institucionais através da mudança da designação de “defesa da pátria”, pois este argumento fora usado para legitimar rupturas constitucionais:

(...) As Forças Armadas romperam com a ordem constitucional dezenove (19) vezes desde a proclamação da República. Os preceitos constitucionais que definiam seus deveres sempre foram invocados para justificar essas

intervenção. São preceitos equívocos, ambíguos, que até hoje permanecem. (Classe Operária: 1986; p.4)

As atribuições jurídicas dos militares até a produção deste anteprojeto fizeram, segundo o PCdoB, da instituição castrense um poder paralelo dentro do Estado, hostil e repressor às classes populares e que causava vultosos e desnecessários gastos públicos. Por estes motivos o PCdoB propunha incluir na Carta Magna os seguintes termos:

(...) As Forças Armadas têm por função a defesa militar da pátria contra a agressão externa. (...) As Forças Armadas, parte integrante do Estado, estruturadas com base na hierarquia e na disciplina, são obedientes ao governo e à autoridade suprema do chefe de Estado, o presidente da República. A desobediência ao poder constituído é considerada crime (...) os ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica serão substituídos pelo Ministério da Defesa, cujo titular será civil ou militar. O Estado Maior das Forças Armadas e a Casa Militar (...) não terão status de ministério (Classe Operária: 1986; p.4).

Defendeu, também, que as nomeações para os cargos de oficiais gerais passassem a ser previamente aprovadas pelo Congresso, a proibição expressa do uso dos militares em funções de polícia e o fim das leis repressivas.

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) foi organizado em fins de 1979 através da reunião de antigos membros do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), exilados em sua maioria, como Leonel Brizola, Armindo Doutel de Andrade e Darcy Ribeiro, e que aderiram aos ideais políticos e ideológicos de líderes socialistas e social-democratas de países da Europa Ocidental. Em junho de 1979, organizaram em Lisboa o Encontro dos Trabalhistas Brasileiros com os Trabalhistas no Exílio, onde deram início à reorganização do PTB. Anistiados em agosto de 1979, estes políticos retornaram ao Brasil e disputaram a legenda do PTB com outros ex-membros deste extinto partido, liderados por Ivete Vargas. Tal contenda foi resolvida pela Justiça que em 1980, deu ganho de causa a Ivete Vargas. Brizola e a maioria daqueles que participaram da reunião em Lisboa fundaram o PDT.

A síntese da opinião majoritária do partido sobre as Forças Armadas pode ser consultada no “Manifesto Programa Estatuto do PDT”, publicado em janeiro de 1983. Como os demais partidos e organizações de esquerda, o PDT entende que os militares são parte da sociedade e a mudança do padrão interventor destes na sociedade requer também a adoção de diversas outras medidas, como a convocação de uma Assembleia Constituinte soberana, liberdade para todos os cultos religiosos, direitos civis e políticos para ambos os sexos, a criação de uma legislação punitiva para aqueles que eventualmente adotem práticas racistas no Brasil, liberdade sindical e de organização

Militares e Política, n.º 4 (jan.-jun. 2009), pp. 23-41.

para os trabalhadores brasileiros; abolição de qualquer lei restringindo o direito de greve. A sugestão do PDT em relação à missão constitucional dos militares:

(...) Reconhecer as Forças Armadas como instituição nacional permanente, sob o comando supremo do Chefe do Poder Executivo, organizadas profissionalmente sobre os princípios da hierarquia e da disciplina, com a função de manter a integridade territorial do país e a soberania nacional, contribuindo para a emancipação econômica do Brasil (PDT: 1983; p. 22).

O PDT propõe também:

(...) Liberdade de associação, reunião e imprensa (...) revogação das leis autoritárias, tais como a Lei de Segurança Nacional, a Lei de Imprensa e quaisquer outras que restrinjam as liberdades políticas, assegurando plenamente o direito de informação e acesso dos partidos, sindicatos e outras organizações civis aos meios de comunicação (PDT: 1983; p. 22).

Nos tempos de paz, o PDT defendeu entre outras medidas, o apoio militar nas tarefas relacionadas ao desenvolvimento econômico do Brasil e à proteção dos interesses nacionais em prejuízo aos das empresas multinacionais.

O Partido dos Trabalhadores (PT) surgiu como resultado das intensas lutas sociais que ocorreram no Brasil desde o fim da década de 70. Foi formado por sindicalistas, militantes das Comissões Eclesiais de Base (CEBs) e intelectuais comunistas que buscavam uma alternativa popular para o Brasil. Seu anteprojeto constitucional foi anunciado em 1986, e foi o que melhor sistematizou as posições das esquerdas:

- As Forças Armadas são incumbidas exclusivamente, da defesa da Nação contra eventuais inimigos externos.
- 1. Plena liberdade de expressão, ideológica, política e filosófica nos quartéis, nos arsenais e nas fabricas de materiais militares.
- 2. Direito de eleição dos oficiais pelos soldados e marinheiros;
- 3. Fim da profissionalização das forças armadas; (...)
- 4. Priorizar, a nível interno, a ação das FFAA em defesa do meio ambiente, das culturas autóctones e em situações de calamidade publica.
- 5.2. Segurança Pública.
- extinção do Conselho de Segurança Nacional e do SNI; (...) - revogação da LSN e atos de exceção correlatos; (...) - obediência irrestrita ao poder civil.
- (...) - controle do Congresso Nacional sobre as atividades das Forças Armadas inclusive na promoção dos generalatos de quatro estrelas e comandos (...) (PT, 1986: p.8).

A destinação acima nos apresenta aspectos análogos aos ideais dos demais partidos como o fim do SNI e a revogação da LSN. Contudo, apresenta algumas novidades como a adoção de eleições dos oficiais pelos praças, a plena liberdade política, o fim da profissionalização. O jurista Fabio Komparato participou da elaboração deste anteprojeto, o qual também defendeu as reformas agrária, sindical e

urbana, controle da emissão dos lucros das multinacionais obtidos no Brasil e enviados às suas matrizes.

Os textos acima demonstram que é equivocado acusar de despreparo os partidos de esquerda no que diz respeito aos assuntos castrenses. Tampouco eram reivindicações politicamente inviáveis ou que dissolveriam a instituição militar. Em geral, as esquerdas trataram a definição constitucional das FFAA relacionando-a aos demais temas constitucionais, e apenas desta maneira as suas propostas serão satisfatoriamente entendidas. A derrota política deste setor pode ser explicado, entre outros fatores, pela propagação, entre os congressistas, dos ideais da Doutrina de Segurança Nacional e a majoritária composição conservadora da ANC.

C) Associações populares

Os partidos não foram as únicas instituições da sociedade civil que apresentaram suas propostas visando incluir suas reivindicações na futura Carta Magna. A iminência da Assembléia Constituinte gerou uma intensa mobilização popular. O que as organizações populares pensavam sobre a futura destinação militar? Os autores que apresentei concordam que este não foi um tema que chamou a atenção. Seria isto uma realidade?

Visando responder a estas questões, pesquisei a documentação existente no arquivo histórico do Museu da República (RJ) relativa à ANC e aos anos que a antecederam. Os dados iniciais da pesquisa são os seguintes: dos 93 documentos analisados, aqueles que mencionam a destinação constitucional dos militares ou a revogação das leis repressivas, como a LSN, ou ainda aspectos como o recrutamento militar correspondem apenas a 5% da documentação. Ou seja: o tema tratado neste artigo não mereceu maiores atenções, ainda que empatasse, por exemplo, com as reivindicações relativas ao direito da criança e do adolescente. O assunto mais citado é a reforma agrária, com 25% dos temas.

Todavia, há um paradoxo que vale ser citado: encontrei nos poucos documentos dedicados aos assuntos castrenses uma significativa homogeneidade ideológica, o que entendo ser uma evidência da difusão dos valores compartilhados pelos partidos de esquerda a estas organizações. A seguir, alguns exemplos das propostas das associações populares.

O texto elaborado pela Assembléia Municipal Pró-Constituinte de Vila Velha (ES) propôs:

Função constitucional das forças armadas deverá ser “defesa do país contra agressões externas e auxílio, quando requisitado, à Polícia Federal no combate ao contrabando e/ou tráfico de tóxicos na fronteira internacional (...). Unificação dos ministérios militares com a criação do Ministério da Defesa. (...) Promoção ao generalato via aprovação/indicação do Congresso Nacional;

Discussão e deliberação pelo Congresso Nacional sobre: aumento de contingente efetivo, compra/e/ou venda de armamentos ou tecnologia militar, instalação de bases militares em território nacional. (ESPIRITO SANTO: 1985, p. 8).

O texto é semelhante aos anteriores. A novidade está na criação do Ministério da Defesa. No ano em que este texto foi produzido, os militares ocupavam seis postos ministeriais: Exército, Marinha, Aeronáutica, Casa Militar, SNI e Estado-Maior das Forças Armadas. O Ministério da Defesa reduziria os gastos militares e “operacionalizaria” a atuação logística e militar entre as três forças.

A associação Amigos da Terra, do Rio Grande do Sul, elaborou um anteprojeto visando a instauração da reforma agrária, mas, incluiu algumas reflexões sobre outros temas como, por exemplo, o serviço militar. Visava a substituição deste pelo serviço comunitário, onde os “recrutas” realizariam “trabalhos práticos para refazer o ambiente natural, [auxiliariam] (...) mutirões para a construção de escolas, casas populares”. O mesmo tema é reivindicado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Em relação à segurança nacional, os Amigos da Terra declaram que esta “(...) é a segurança de um meio físico propício à vida e à saúde, é a segurança do alimento, da habitação, da educação e do emprego. Esses são os fatores decisivos para a justiça social e o desenvolvimento sustentável de uma nação” (RENNER: 1985-1986; p. 4).

A Diocese de Joinville (SC) em seu Anteprojeto propôs: “(...) Fim da Lei de Segurança Nacional, Lei da Imprensa, Lei dos Estrangeiros. (...) Fim das torturas. (...) Contra o serviço militar obrigatório”. Os mesmos termos são utilizados pela Diocese de Chapecó (SC), pela Comissão Executiva Regional Nordeste dos Direitos Humanos, que também sugeriu a revogação da possibilidade do Executivo decretar o estado de sítio, de alarme ou quaisquer medidas da mesma natureza sustentando, que sempre foram utilizados para a “suspensão dos direitos (...) [e] em proveito das elites, como um instrumento inibidor de transformações sociais” (OLINDA: 1986; p. 38). Por último,

declararam que o respeito aos direitos humanos não significa apenas colocá-los na Constituição, mas acima de tudo garantir boas condições de vida para as pessoas.

O documento elaborado a partir dos debates realizados no Encontro dos Engenheiros Paulistas também tratou de alguns assuntos relativos à herança ditatorial. Os engenheiros sugeriram a abolição da Lei de Imprensa, as leis antigreve, LSN e a “(...) revogação dos pacotes de emergência elaborados em substituição ao AI-5” (SÃO PAULO: 1985; p. 13). Conteúdo análogo abordou a Pastoral da Terra que também defendeu a extensão de voto a todos os cidadãos, incluindo analfabetos e os praças militares.

Desejo, ao apresentar estes exemplos, evidenciar a existência de um projeto ligado aos movimentos laborais. Visto isso, a derrota política deve ser analisada junto às correlações de forças existentes na sociedade. Os números apresentados no início do artigo são expressivos: a direita impôs sua destinação constitucional em plenário contra uma minoria atuante e com homogeneidade ideológica. Todavia, estas idéias não ficaram circunscritas aos partidos de esquerda: estavam presentes em debates importantes e foram criticadas pelos seus antagonistas. Vejamos os casos mais expressivos.

D) Difusão, Reações e Conclusão

As discussões sobre a futura atribuição constitucional militar não ficaram restritas aos partidos e organizações populares. José Sarney instituiu, em julho de 1985, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), ou Comissão Afonso Arinos, devido ao seu presidente, Afonso Arinos de Melo Franco. A CPEC possuía a tarefa de elaborar um anteprojeto constitucional que auxiliaria os futuros constituintes, e desde sua instalação o tema militar foi abordado. Nas palavras de Arinos, no dia da instalação da CPEC: “(...) a segurança nacional não é assunto da competência das Forças Armadas e sim dos poderes políticos. (...) [a] competência das Forças Armadas deve ser sempre a segurança internacional” (*Jornal do Brasil*, 4.9.1985, p. 1). Arinos também defendeu a revogação da Lei de Segurança Nacional.

A CPEC foi dividida internamente em dez comitês. O comitê responsável pelos assuntos militares foi o Comitê Temático nº 10 – Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas –, e em geral, participaram ativamente dos debates oito

especialistas. Os debates da CPEC serão objeto de um futuro trabalho, mas devo adiantar que existiram três tendências acerca do futuro modelo militar: 1) defendido pelos ministros militares, lideranças empresariais, políticos e docentes da ESG, como o jurista Ney Prado, que visava a permanência da função interventora e da Lei de Segurança Nacional; 2) aquele apoiado por Hélio Jaguaribe, no qual os militares teriam a tarefa primordial de proteger a constituição democrática; 3) as propostas do advogado Clóvis Ferro Costa, análoga à dos partidos de esquerda, pela qual os militares teriam a jurisdição exclusiva no trato da política externa.

As propostas de Jaguaribe e Ferro Costa foram unidas e o texto final da CPEC relativo à função constitucional castrense foi o seguinte:

Art. 1º.” As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas na forma da lei, com base na hierarquia e disciplina, sob o comando supremo do presidente da República. (...) Art. 2º. As Forças Armadas destinam-se a assegurar a independência e a soberania do País, a integridade do território e os poderes constitucionais. (BRASIL, CPEC: 1986).

Este texto foi publicado na edição de 5 de junho de 1986 do jornal *O Estado de São Paulo*, de propriedade da família Mesquita, e gerou veementes protestos na área militar. O general Leônidas Gonçalves, ministro do Exército, declarou:

Esta é a nossa destinação constitucional, da qual não abrimos mão, nem agora, e desejamos que seja mantida no futuro. Nós queremos a força militar, toda ela – e falo especialmente daquela da qual sou ministro –, preparada para a defesa externa e também para a manutenção da lei e da ordem (OESP, 1986.06.06: p.2).

Gonçalves mencionava a então destinação vigente, aquela imposta pela constituição de 1969, e desejava a manutenção da função interventora. A posição do ministro do Exército recebeu apoio do jornal *O Estado de São Paulo*. Praticamente em todos os dias posteriores à publicação da definição exposta pela CPEC, ministros e autoridades castrenses tiveram suas opiniões divulgadas no jornal, enquanto as opiniões de oposição não tiveram espaço. Em minha opinião, possivelmente este “silêncio” nas fontes jornalísticas influenciou os pesquisadores que se dedicaram aos militares e à Constituinte: por não encontrarem muitos artigos de partidos e políticos de Esquerda, atribuíram a estes um descaso em relação aos assuntos castrenses.

No dia 16 de junho de 1986, o jornal *O Estado de São Paulo* publicou um editorial denominado Constituição de Araque, em que acusou a CPEC de ser dominada

por marxistas, “influencia perniciosa” (OESP, 1986.06.16: p. 3), e tal influência foi responsável pelos termos expressos pela CPEC no que diz respeito à mudança da definição constitucional militar e ao fim da Lei de Greve, também aprovada pela comissão.

O editorial é categórico: o artigo de 1969, relativo às FFAA deve ser mantido, porque com a nova lei de greve sendo usada em todo seu esplendor pelos sindicalistas e sem a possibilidade de intervenção militar, o país seria lançado ao caos social. Outra razão para a manutenção do artigo é o “perigo vermelho”: o país ficaria desprotegido do avanço comunista em uma conjuntura internacional onde “o comunismo ganha a guerra fria e o Ocidente, imaturo e despreparado, julga que faz grande vantagem evitando a guerra quente” (OESP, 1986.06.16: p. 3).

A opção política do periódico “O Estado de São Paulo” demonstra não apenas seu apoio, mas a sua adesão ideológica aos ideais empresarial-militares que orientavam as políticas públicas deste o Golpe de 1964, e permeavam o projeto de Abertura Política iniciado em 1974. Nos meses posteriores, as declarações militares em jornais como o *Estado de São Paulo*, os artigos de jornalistas conservadores, como Aristóteles Drummond, e o silêncio em relação às oposições serviriam para obter o consenso em torno de tais ideais, disseminando-os na sociedade brasileira e resultando no atual Artigo 142 constituição.

¹ O Regimento Interno da constituinte definiu que esta ficaria dividida em oito grandes Comissões. Cada Comissão se subdividiria em três subcomissões. A “Subcomissão IV-B: Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança” era presidida pelo deputado Ricardo Fiúza (PFL-PE) e era parte da “Comissão IV: Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”. O presidente da Comissão IV era o senador pelo Pará e coronel da reserva Jarbas Passarinho (do Partido Democrático Social – PDS) que fora ministro durante os governos militares presididos por Artur da Costa e Silva (1967-1969), Emílio Médici (1969-1974) e João Figueiredo (1979-1985). As subcomissões funcionaram de 7 de abril a 25 de maio de 1987.

² Consultei as votações “401” e “402” realizadas em abril de 1988 para obter os dados referentes aos constituintes que participaram de votações relativas às Forças Armadas. Ver: BRASIL, “*Assembléia Nacional Constituinte – Índice das votações registradas pelo sistema eletrônico, por títulos e capítulos*”. 23 de abril de 1988.

Bibliografia:

1) Arquivos

- Museu da República.
“Arquivo Memória da Constituinte”.

BRASIL, “Assembléia Nacional Constituinte – Índice das votações registradas pelo sistema eletrônico, por títulos e capítulos”. 23 de abril de 1988.

ESPIRITO SANTO, “Assembléia Municipal Pró-Constituinte de Vila Velha – ES”. 27.10.1985.

PARTIDO DOS TRABALHADORES, “O PT e a Constituinte”. Maio de 1986.

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL, “Anteprojeto do PCdoB”, 1986.

RENNER, Magda & CASTRO, Giselda. “Amigos da Terra”. Porto Alegre, 1985-1986.

SANTA CATARINA, “Anteprojeto da Diocese de Joinville”, 1986.

SÃO PAULO, “Encontro dos Engenheiros Paulistas”, 1985.

- Arquivo da Memória Operária do Rio de Janeiro.
 - Fundo PCB – Da Abertura à Nova República, 1986.
 - Fundo PDT – Manifesto Programa Estatuto do PDT, Rio de Janeiro, 1983.
- Periódicos.
 - Jornal do Brasil.
 - O Estado de São Paulo.

2) Publicações

BRASIL, Emenda Constitucional Nº 1, De 17 De Outubro De 1969. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm Acesso em 10 de junho de 2010.

_____, BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. In: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.shtm Acesso em 18 de setembro de 2010.

MANGABEIRA, Wilma. *Dilemas do novo sindicalismo: democracia e política em Volta Redonda*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1993.

MONTEIRO, Tiago. *Mãos civis, texto jurídico, mentes fardadas – A Transição Política Brasileira e os debates acerca da Função Constitucional das Forças Armadas Brasileiras (1974-1988)*. Rio de Janeiro: Monografia em História, UFRJ / IFCS, 2010.

OLIVEIRA, Eliézer R.. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. São Paulo: Papirus, 1999.

SOARES, Samuel A. *Controles e autonomia. As Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

ZAVERUCHA, Jorge. “Relações Civil-Militares: O legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988”. In: TELES, Edson e SAFATLE, Vladimir. (Orgs.). *O que restou da ditadura-- A exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

Intervenção Militar e Abertura Política na América do Sul*

Alexandre de S. C. Barros e Edmundo C. Coelho**

Tradução: Carla Silva do Nascimento

Resumo:

O artigo trata das políticas de intervenção militar e de abertura na América do Sul. Seu principal argumento é o de que uma situação de “desemprego estrutural militar” está na origem tanto das intervenções na política sul-americana, quanto dos problemas relacionados às recentes tendências de “liberação” que vêm aparecendo junto a governos militares autoritários nesta parte do continente. Acreditamos que a Doutrina de Segurança Nacional deu aos militares a justificativa ideológica para tomar e manter o poder por mais de uma década, não sendo, porém, capaz de fornecer-lhes instrumentos para institucionalizar uma nova ordem social e política, na qual pudessem encontrar uma identidade clara. Em diversos países da América do Sul os militares se comunicam mais e mais, estabelecendo, melhor do que qualquer outro grupo da elite, relações entre fronteiras em termos políticos.

Palavras-chave: Intervenção militar na América do Sul; Militares e abertura política; Desemprego estrutural militar

Abstract:

This article deals with the politics of military intervention and withdrawal in South America. The main argument is that a situation of “military structural unemployment” is at the root of both the military interventions in South America politics and the problems involved in the recent “liberalization” tendencies which are appearing among authoritarian military governments in that part of the continent. It is our contention that the doctrine of internal national security has given the military the ideological justification for taking over and retaining power for more than a decade, but also that it has failed to give them the instruments for institutionalizing a new social and political

* “Military Intervention and Withdrawal in South America”, *International Political Science Review*, v. 2, n. 3, 1981, p. 341-349. O Comitê Editorial de *Militares e Política* agradece aos editores a autorização para a publicação da tradução.

** Alexandre de S. C. Barros é graduado em sociologia e política pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mestre e Ph.D. em ciência política pela Universidade de Chicago. É professor da Academia da Polícia Militar do Distrito Federal e professor-visitante da George Washington University (EUA), além de consultor de empresas na área de análise de risco e sócio-diretor da Early Warning Consultoria. É autor de numerosos artigos e trabalhos em suas áreas de interesse especial, que incluem relações internacionais com ênfase no estudo de conflitos, relação civil-militar, e sociologia dos militares. Edmundo C. Coelho (1939-2001), sociólogo, foi professor e pesquisador associado do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Suas áreas de interesse especial incluíam teoria organizacional, comportamento desviante e sociologia dos militares. Publicou, entre outros livros, *Em Busca de Identidade: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira*, além de vários artigos.

order in which they could find a clear identity. The military in several South American countries communicate more and more of with each other, establishing, better than any other elite group, linkages across borders in political terms.

Keywords: Military intervention in South America; Military and politic withdrawal; Military structural unemployment.

Independentemente das peculiaridades das várias intervenções militares nas políticas internas ocorridas entre 1960 e 1975, parece claro que havia, durante esse período, uma onda de autoritarismo varrendo diversos países do mundo. Atualmente testemunhamos uma nova “onda” varrer o mundo, dessa vez na direção oposta, rumo à “liberação” e à retirada dos militares do poder.

Esse artigo trata de um aspecto da abertura política em uma região do mundo, dada através da retirada de militares das posições de governo na América do Sul. Nosso exame situa-se no contexto de uma discussão que delimita a diferença entre o que chamamos de intervenções “estruturais” e intervenções “conjunturais”. Até pouco tempo, Colômbia e Venezuela eram considerados os únicos países da América do Sul em que os militares não tinham uma posição preeminente na corrida governamental. Em todos os outros países do continente, o papel dos militares foi muito importante, apesar dos estilos, da retórica e da estética dos regimes terem sido diferentes. Dessa forma, desde o sanguinário regime chileno estabelecido em 1973 até o governo argentino “tolerante com a violência direitista”, passando pelo governo do Uruguai civil *de jure*, mas militar *de facto*, e pelo regime brasileiro economicamente bem-sucedido, mas indulgente com a tortura, do Peru esquerdizante à Bolívia gritantemente direitista, todos os países na América do Sul experimentaram um pouco do autoritarismo militar, que, passado algum tempo, provam ter sido similares, a não ser pelas evidentes peculiaridades. Como todos esses países lançaram-se na via autoritária mais ou menos ao mesmo tempo, eles experimentam agora tendências de abertura política que vão por um caminho tão semelhante que parece orquestrado.

Uma hipótese extensivamente utilizada para explicar a “autoritarização” desses países durante a década de 1960 e o início dos anos 70 tem sido a do papel ativo dos Estados Unidos como patrocinador da ascensão de tais regimes (especialmente no Brasil e no Chile). O grau em que o papel dos Estados Unidos vem sendo enfatizado atinge os mais altos níveis de paranóia. Apesar de estar claro que, em praticamente todos os

casos, a participação norte-americana foi uma condição necessária, ela dificilmente é uma explicação suficiente. Atualmente, a mesma hipótese a da participação americana – vem sendo usada num caminho inverso. Talvez a atitude dos Estados Unidos tenha algum impacto sobre a recente abertura dos regimes. Contudo, como a hipótese anterior, para nós ela não parece fornecer explicação suficiente a respeito da abertura dos regimes dos países da América do Sul, os quais têm que lidar com diversas formas da presença norte-americana no continente.

Apesar de não negarmos o papel direto que os Estados Unidos desempenharam, ainda desempenham, e continuarão desempenhando num futuro previsível na política sul-americana, optamos por uma hipótese alternativa, baseada em características organizacionais, a qual iremos discutir mais extensivamente nesse artigo.

Profissionalização

A explicação das probabilidades de intervenção militar na política tem sido, num passado recente, baseada nas hipóteses da “profissionalização”. A correlação entre intervenção e profissionalização tem uma conotação positiva ou negativa, dependendo da escolha das versões “huntingtonianas” ou “janowitzianas” como explicação para as intervenções militares. Em ambos os casos, o prestígio das hipóteses parece estar mais na autoridade de seus autores do que em seu próprio poder explicativo.

A análise do processo de profissionalização vem sendo desenvolvida na sociologia para explicar mudanças que ocorreram – ou estão ocorrendo – em diversas *profissões*.

No caso dos militares, não faz sentido dissociar a profissão militar da organização militar. Em contraste com outras carreiras profissionalizadas, parece que, historicamente, alguma forma de organização, mesmo rudimentar ou temporária, precedeu a ascensão da profissão militar como uma permanente e exclusiva atividade de indivíduos. A evolução histórica dos exércitos nacionais nos mostra mais sobre seu comportamento presente do que o uso das hipóteses gerais relacionadas ao processo de profissionalização da carreira militar. Tratamos da associação histórica indissolúvel entre a organização estatal e a organização militar, e defendemos que a velocidade da profissionalização da carreira militar depende, e está relacionada, a requerimentos

organizacionais, especialmente à adaptação necessária da organização militar em seus contextos nacionais e internacionais.

Uma vez aceita essa premissa, torna-se apropriado retirar da teoria organizacional a hipótese de que um forte impulso na direção da autonomização serve como base para o processo de evolução de qualquer organização. Tal impulso ganha velocidade quando o estágio inicial é superado, ou seja, assim que a principal preocupação organizacional deixa de ser com a sobrevivência da organização. É possível então pensar particularmente no caso das organizações militares, em *graus de autonomia* da organização, em vez de *níveis de profissionalização* da carreira militar. Podemos pensar em escalas nas quais a organização militar adquira maior grau de autonomia do aparato estatal, combinado com diferentes graus de autonomia do próprio Estado, *vis-à-vis* à sociedade civil. Dessa maneira, podemos considerar a onda de governos militares na América do Sul como parte de um processo de autonomização do Estado, assim como da sociedade civil, em que as Forças Armadas aparecem como sua vanguarda burocrática.

Não é difícil encontrar exemplos de intervenções políticas das Forças Armadas em diferentes estágios do seu processo de profissionalização, seja em países diferentes, ou no mesmo país em períodos distintos. O que acontece na verdade é que, na medida em que um dado estabelecimento militar avança na escala da autonomização, sua intervenção na política torna-se outra, passando a ter como objetivo solucionar qualitativamente diferentes problemas organizacionais. É claro, isso requer maiores graus de profissionalização, mas não torna o fato uma variante causal ou determinante na explicação do intervencionismo. Uma possível maneira de apresentar o problema acima é sugerir uma correlação entre graus de autonomia e graus de “abertura” das Forças Armadas à influência da sociedade civil. Quanto maior o grau de autonomia, menor o grau de abertura para a sociedade. A postura militar com relação aos problemas da sociedade em geral é muito menos dependente se considerarmos a postura política e a preferência de outros grupos sociais. Isso expressa um alto nível de consciência corporativa, mas implica também um alto grau de alienação institucional. Tal estado de alienação em relação ao restante da sociedade é uma das características das recentes intervenções, o que as torna qualitativamente diferentes.

A alienação institucional não é expressa apenas pela existência de diferentes valores, competências específicas, ou diferentes mentalidades - causas de um alto grau

de afastamento das Forças Armadas da sociedade civil - mas principalmente pelo fato das Forças Armadas não encontrarem um papel de atuação nessa sociedade. A equação é familiar: de um lado temos organizações militares com monopólio dos instrumentos de legitimação da coerção física e um considerável grau de autonomia institucional do Estado; do outro, identificamos essas poderosas organizações ligadas à clássica função de defesa externa em que elas raramente serão convocadas a atuar. Em suma, estamos lidando com uma situação de “desemprego estrutural” das Forças Armadas.

Nessa situação – e no contexto de “pretorianismo de massa” – as Forças Armadas encaram uma ampla “oferta” de papéis que são diferentes e incompatíveis dentro delas, indefinidos (ou ambigualmente definidos) pelos diversos grupos civis interessados em usá-las para propósitos privados. A consequência da execução de qualquer desses ambíguos papéis será pouca confiança e hostilidade por parte dos grupos percebidos como perdedores. Essa situação fortalece o sentimento militar de sempre estar em conflito com importantes grupos da sociedade, e reforça sua desorientação política. A alienação resulta ainda de diferentes “instrumentalidades” atribuídas às Forças Armadas por diferentes grupos sociais que não conseguem chegar a um consenso sobre regras comuns para o uso legítimo da força militar.

Durante um longo tempo, as Forças Armadas aceitaram e fizeram esse jogo, já que suas demandas e necessidades institucionais estavam em questão. Particularmente, havia nesse estágio uma tentativa constante por parte das Forças Armadas de proteger e fortalecer sua autonomia interna, por meio de rebeliões ou intervenções, e de afirmar para o Estado seu direito de legitimar a coerção física. Essas tentativas foram fundamentalmente voltadas para prevenir interferências, por parte de governos civis ou de políticos, em questões internas como escala salarial, sistema de promoções, critério e ritmo de re-equipamento e modernização, e nomeações para posições de comando.

Além disso, ao intervir na política, os militares tentaram estabilizar e tornar previsível um turbulento e fragmentado cenário político que ameaçava os princípios militares da hierarquia, disciplina e coesão interna, ao apelar para grupos individuais de oficiais ou facções militares. No estágio recente, e num contexto de falta de regras comuns no uso de coerção militar organizada, torna-se fácil politizar questões institucionais. É esse tipo de politização que tem resultado em intervenções militares geralmente breves, e com rápido retorno aos quartéis. Tais intervenções quase podem ser chamadas de intervenções “conjunturais”.

Em busca de um papel

Apesar, ou talvez por causa disso, uma questão estrutural permanece latente: qual o papel das Forças Armadas na sociedade? No caso dos países da América do Sul – com a ajuda da francesa *doctrine de la guerre révolutionnaire* e da ênfase norte-americana em segurança interna – a resposta veio embalada num pacote rotulado *doutrinas de segurança interna*. Essas doutrinas permitiram o estabelecimento de uma relação “funcional” entre as chamadas tarefas clássicas das Forças Armadas – a saber, defesa externa – e o problema do desenvolvimento econômico. Segurança interna tornou-se um fator de produção do desenvolvimento, como capital ou trabalho. O resultado foi que todos os aspectos e problemas relativos ao desenvolvimento tornaram-se uma área de preocupação para a instituição militar. A presença dos militares estava, portanto, justificada em todos os setores da vida nacional, e todos podiam ser rotulados – quando necessário, *como definido pelos militares* – como assuntos, questões ou áreas de segurança nacional. Nesse caminho, o papel da organização militar foi moldado em termos de *produção* de segurança interna, tornando-se, através da definição de doutrina, uma “mercadoria” socialmente valiosa no contexto de uma sociedade em desenvolvimento. (Atualmente, esse plano, apesar de justificar a presença, não define realmente um papel, porque a doutrina dá à organização militar um amplo alcance e falta de especificidade comportamental e foco funcional).

Assim, vemos que a resposta militar para esse sentimento de alienação em relação à sociedade é a exigência de uma crescente participação extensiva. Essa expansão das atividades militares baseadas na doutrina de segurança interna coincide, em alguns países do continente, com o nível máximo de expansão das funções de Estado, e com um esforço sem precedente dos militares em liberar o Estado dos vários interesses de classe. Em outras palavras, a autonomização das Forças Armadas dentro do aparato estatal, expressa por meios de transformação da elite militar em uma elite dominante, é paralela à autonomização do Estado com relação à sociedade civil, no sentido que passa a ser possível distinguir claramente poder estatal de poder de classe. Apesar da política desses Estados relativamente autônomos ser bastante diferente de um para outro, assistimos à emergência de uma tendência estrutural comum e geral na definição das relações entre Estado e sociedade civil. Alguns descrevem esses regimes emergentes como “Estados corporativos”, mas a meta perseguida em vários graus por

esses governantes militares é a de remodelar a sociedade em uma unidade funcional não conflitante, com o Estado mediando e adjudicando as reivindicações das classes sociais. Sob um governo militar, esses regimes abrem um novo “espaço público” baseado na segurança interna, o domínio exclusivo das Forças Armadas. Nesse “espaço estatutário”, as Forças Armadas esperam encontrar sua nova e definitiva identidade.

No caso das intervenções conjunturais, a operação de abertura política dos militares é relativamente fácil. Uma vez que as exigências institucionais mais imediatas são satisfeitas – ou, alternativamente, uma vez que fatores circunstanciais que ameaçam os princípios organizacionais básicos das Forças Armadas estão removidos ou corrigidos – perde-se tanto a razão quanto a justificativa para o regime militar.

O exato contrário acontece com as recentes intervenções estruturais. Por um lado, os militares precisam lidar com situações críticas que afetam a integridade da organização militar e/ou seus procedimentos operacionais básicos. Em seu duplo status de instituição e governantes, os militares não foram capazes de resolver a problemática relação entre o aparato político estatal e as Forças Armadas. Em alguns países do continente, a dificuldade pode ser a ausência de arranjos formais para a alternância de oficiais indicados à presidência pela elite militar. A ausência de um critério formal de sucessões torna-se uma real ameaça para a disciplina, a hierarquia, e a coesão interna das Forças Armadas, já que frequentemente leva a confrontos entre facções militares. Geralmente, no entanto, a questão é de escolha entre princípios militares (i.e., posto e antiguidade) e conveniência política. Ocasionalmente, assim que o oficial é investido com os símbolos da presidência, ele exige a subordinação das Forças Armadas à sua autoridade – como se ele não fosse o “delegado” da organização militar numa “rotineira missão militar”. Tal situação opera como força centrífuga, forçando-os a saírem da cena política em nome da integridade da instituição. Por outro lado, há o sentimento burocrático – inspirado nos sagrados “procedimentos operacionais padrão” – de que “não foi feito o suficiente”. Isso é especialmente verdade em organizações militares, acostumadas com total (ou ao menos o máximo possível) controle do ambiente fora de situação de guerra. Em qualquer evento, quando o militar escolhe seguir essa trilha, geralmente o único resultado possível é a escalada.

Há ainda a séria questão da definição de um papel para os militares agora fora da política. Para o militar é impossível sair da política e retornar ao seu “velho” (i.e., anterior à intervenção) papel, porque este na verdade mudou. Entretanto, a sociedade

não parece ainda ser capaz de oferecer um papel alternativo para os militares. Situando a questão em termos de linguagem militar, é necessário encontrar ou criar outra “doutrina” que possa apoiar e legitimar os militares numa situação de “subemprego” ou “desemprego” com relação ao papel que desempenharam quando ocupavam o poder ou, alternativamente, de sustentar os militares com “total emprego”, porém de uma natureza diferente da que tinham anteriormente.

As perspectivas de criação de tais condições têm sido agravadas pelo fracasso militar em institucionalizar novos regimes. Sua meta de uma sociedade sem conflitos, harmônica e orgânica, na qual as Forças Armadas encontrariam seu lugar certo, foi erodida com o passar do tempo. Além de uma fechada estrutura decisória que reflete que a índole militar conserva completa autonomia com relação à sociedade civil (e seu medo de “contágio”), a doutrina de segurança interna não deu aos militares uma natureza mais flexível, na qual pudessem acomodar membros de outras elites. Assim como a autonomia militar é uma vantagem no estágio de instalação do regime, torna-se uma desvantagem na fase de institucionalização.

Se considerarmos “profissionalização” um conceito frouxo e puramente cronológico (i.e., quanto mais o tempo passa, mais os militares são treinados, tornando-se “profissionalizados”), é possível esperar que os militares fiquem mais diferentes de sua sociedade e mais autônomos. Entretanto, eles também tornam-se mais similares a outros estabelecimentos militares do outro lado das linhas nacionais. Estamos sugerindo que autonomização e profissionalização implicam uma mudança de grupos de referência dos sociais para os profissionais. Se essa hipótese for verdadeira, então passa a ser possível reconciliar a noção de “liberalização”, que vem se materializando na América do Sul, com o crescente processo de profissionalização nas diversas Forças Armadas do continente.

Uma vez que tomam o poder político e permanecem exercendo esse papel por um tempo relativamente longo, os militares atravessam um duplo processo de desempenho de papéis. Sua performance como profissionais e governantes dá-lhes a oportunidade de interagir uns com outros, pelas fronteiras internacionais, num caminho muito mais sistemático do que quando desempenhavam apenas o papel de soldados profissionais. Sob circunstâncias normais, ao se profissionalizar, os militares interagem de forma crescentemente limitada com a sociedade, tornando-se internamente cada vez mais similares e mais diferentes de seus compatriotas civis. A marca peculiar de

paroquialismo-internacionalismo exibida pelos militares tende a mudar na direção do internacionalismo. Esse processo permite o estabelecimento de alianças mais relevantes entre os portadores de espada através das fronteiras nacionais, às expensas da solidariedade com suas próprias populações.

Tais condições não são totalmente inevitáveis, mas estudantes da sociologia militar têm geralmente ignorado o problema da retirada militar e, mais importante, têm ignorado o estudo dos próprios militares no momento de transição para governos civis. Se considerarmos que a função militar terá que continuar a ser desempenhada na sociedade, torna-se então mais urgente estudar a organização militar. Devemos, entretanto, ser capazes de projetar o papel desse grupo se e quando a sociedade voltar a uma situação em que, apesar de desejável do ponto de vista de valores políticos, é estatisticamente pouco frequente e desviante na América Latina: a saber, a de um governo democrático marcado pelo controle civil.

Disparos além do céu: os desafios à prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico

Diego Santos Vieira de Jesus*

Resumo:

O objetivo deste artigo é examinar os principais obstáculos à criação de mecanismos legais robustos para a prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico nas duas últimas décadas. O argumento central sustenta que, embora a prevenção de uma corrida armamentista no espaço cósmico seja um objetivo de quase toda a comunidade internacional, os EUA vêm se opondo de forma decisiva a novos regimes que busquem limitar o acesso ou o uso do espaço, pois defendem o desdobramento de todos os meios necessários para a garantia da proteção em relação a atos hostis dirigidos aos dispositivos espaciais norte-americanos e a usos do espaço exterior prejudiciais aos interesses nacionais.

Palavras-chave: corrida armamentista; espaço cósmico; segurança internacional; controle de armas; direito espacial.

Abstract:

The aim of this paper is to examine the main obstacles to robust legal mechanisms for the prevention of an arms race in outer space in the last two decades. The central argument maintains that, although the prevention of an arms race in outer space is a goal of almost the whole international community, the U.S. has opposed in a decisive way the establishment of new regimes that seek to limit the access or the use of space, because it advocates the deployment of all necessary means to guarantee the protection against hostile acts directed at U.S. space devices and uses of outer space detrimental to national interests.

Keywords: arms race, outer space, international security, arms control, space law.

Big Bangs no Universo Eterno

Desde o início da era dos satélites artificiais, o espaço cósmico – também chamado “espaço exterior” ou simplesmente “espaço” – foi militarizado, e, na contemporaneidade, as Forças Armadas de todo o planeta usam tais objetos em órbita para comando e controle, monitoramento, comunicação e navegação pelo Sistema de

* Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação *lato sensu* em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). E-mail: dsvj@puc-rio.br.

Posicionamento Global (em inglês, *Global Positioning System*, GPS). Os “usos pacíficos” do espaço incluem atividades militares, mesmo aquelas cuja finalidade não seja completamente pacífica, como o uso de satélites para ataques diretos com bombas ou para a articulação de uma capacidade de ataque global. Já o armamento do espaço cósmico refere-se à colocação em órbita de dispositivos espaciais com capacidade destrutiva. Embora muitos especialistas considerem que sistemas baseados na terra destinados ao ataque a objetos espaciais também possam ser considerados “armas espaciais” e que veículos hipersônicos que atravessam o espaço possam contribuir para o armamento do espaço cósmico, eles não constituem tecnicamente esse tipo de armamento, pois não foram colocados em órbita (Reaching Critical Will, 2008).

A prevenção de uma corrida armamentista no espaço cósmico constitui um objetivo de grande parte dos membros da ONU, que acredita que somente um tratado multilateral poderia impedir tal corrida. Porém, os EUA vêm se opondo de forma decisiva a novos regimes legais que busquem limitar o seu acesso ou o seu uso do espaço, em particular seus direitos de conduzir pesquisas, desenvolvimento, testes e operações no espaço para os seus interesses nacionais, como a proteção de seus satélites em relação a ataques futuros vindos da terra ou de outro dispositivo espacial. Os EUA argumentam que não defendem um tratado que impeça a prevenção do armamento no espaço cósmico porque não existem ainda armas no espaço cósmico, não ocorre uma corrida armamentista na “última fronteira” e não seria cabível discutir algo que não existe. Porém, a maior parte da comunidade internacional sustenta que, justamente pelo fato de ainda não haver uma corrida armamentista no espaço, este seria o momento certo para definir medidas que a impedissem (Reaching Critical Will, 2008).

Nesse contexto, amplia-se a discussão sobre o desdobramento de armas no espaço exterior a fim de deter ameaças e, se necessário, defender contra ataques aos interesses nacionais, em particular os dos EUA. Em 2006, a Política Espacial da grande potência apontava que o país preservaria seus direitos, capacidades e liberdade de ação no espaço, além de dissuadir outros atores que tentassem impedir tais direitos ou desenvolvessem capacidades com tal objetivo (Reaching Critical Will, 2008). Em face disso, muitos governos juntaram-se ao canadense a fim de negociar uma proibição internacional de todas as armas que poderiam ser usadas no espaço exterior (McFate, 2002, p.291-292). Na visão da maior parte dos Estados, o armamento do espaço exterior eliminaria o equilíbrio estratégico e significaria um desafio aos atuais acordos para o

controle de armas, em especial àqueles relacionados às armas atômicas e aos seus veículos de lançamento.

Como examinarei mais especificamente na seção seguinte, o desenvolvimento de defesas antimísseis baseadas na terra e no mar já ampliou tensões com a Rússia e levou à proliferação de mísseis. Em 2008, os EUA derrubaram um de seus satélites antigos usando um Standard Missile-3, um dos interceptores do sistema de defesa antimísseis da Marinha. Caso o desdobramento de tecnologias antimísseis no espaço ocorra ou novos componentes espaciais da defesa antimísseis sejam desenvolvidos, a Rússia poderá limitar reduções nucleares, e a China poderá fabricar mais ogivas a fim de manter sua capacidade de dissuasão, sendo que, em 2007, tal país já começou a testar armas antissatélite contra um de seus antigos satélites meteorológicos. A ampliação da capacidade de dissuasão chinesa poderá fazer com que Índia e Paquistão sigam o mesmo caminho (Reaching Critical Will, 2008). Como coloca Graham, Jr. (2007), uma competição armamentista no espaço também poderá prejudicar o fluxo de imagens de satélites usadas na detecção de atividades relacionadas ao desenvolvimento de armas de destruição em massa em países que desafiam regimes internacionais de segurança.

O documento “Visão para 2020” de 1997 da Comissão Espacial norte-americana definiu uma nova visão militar para o domínio da dimensão espacial e a integração das forças no espaço cósmico, e as chances de se atingir um tratado multilateral proibindo as armas espaciais tornaram-se ainda mais remotas durante o governo de George W. Bush (2001-2009). A Comissão emitiu um relatório em 2001 no qual previa o desenvolvimento de interceptores baseados no espaço e armas antissatélite e defendia o desdobramento de todos os meios necessários para garantir a proteção em relação a atos hostis dirigidos aos dispositivos espaciais norte-americanos e aos interesses dos EUA (McFate, 2002, p.292-293). O desenvolvimento de armas nesse perfil pelos norte-americanos alimenta a economia no complexo militar-industrial, criando grandes oportunidades de negócios para dezenas de companhias que tiraram vantagem da busca pela conquista de vantagem espacial. Porém, muitos Estados condenam tais sistemas, em particular os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, que dizem que há outros desafios mais imediatos como a pobreza e a fome, que deveriam ser enfrentados em vez de se conduzir uma competição cara no espaço cósmico (Reaching Critical Will, 2008).

O objetivo deste artigo é examinar os principais obstáculos à criação de mecanismos legais robustos para a prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico nas duas últimas décadas. O argumento central sustenta que, embora a prevenção de uma corrida armamentista no espaço cósmico seja um objetivo de quase toda a comunidade internacional, os EUA vêm se opondo de forma decisiva a novos regimes que busquem limitar o acesso ou o uso do espaço, pois defendem o desdobramento de todos os meios necessários para a garantia da proteção em relação a atos hostis dirigidos aos dispositivos espaciais norte-americanos e a usos do espaço exterior prejudiciais aos interesses nacionais. Na próxima seção, será feito um breve histórico do controle de armas no espaço cósmico, evidenciando os principais interesses políticos em jogo e os impactos do direito espacial na segurança internacional. Antes de tecer as considerações finais, farei uma análise dos desenvolvimentos recentes e dos desafios mais relevantes à prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico.

O tempo e o espaço do espaço na segurança internacional

A URSS lançou o primeiro satélite artificial, o Sputnik 1, em outubro de 1957 e o primeiro laboratório científico automático a bordo do Sputnik 3 um ano depois, mostrando que os satélites poderiam ter usos militares fundamentais. Os EUA lançaram seu primeiro satélite artificial, o Explorer 1, em 1958. Como aponta Monserrat Filho (2002), tais avanços levaram ao questionamento acerca da possibilidade de que essas inovações representassem uma invasão do espaço aéreo dos países sobrevoados sem licença – o que traria uma violação da Convenção de Chicago de 1944 sobre a soberania dos países em seu espaço aéreo – e da necessidade de regulação do espaço, concebido por muitos especialistas e líderes à época como uma nova área possivelmente aberta à conquista e à colonização. McFate (2002) aponta que as regras que governam as atividades no espaço e compõem os fundamentos do Direito Espacial foram estabelecidas em acordos multilaterais negociados durante a Guerra Fria, e vários deles estavam ligados às negociações entre os EUA e a URSS sobre armas estratégicas.

O Tratado de Proibição Parcial dos Testes Atômicos (em inglês, *Limited Test Ban Treaty*, LTBT) de 1963 foi o primeiro tratado multilateral a regular a atividade militar dos Estados no espaço exterior ao banir a realização de testes nucleares na atmosfera, no espaço cósmico e sob as águas. Após declarações unilaterais em apoio à

resolução da Assembleia Geral da ONU clamando que os Estados não introduzissem armas de destruição em massa no espaço exterior, os EUA, a URSS e outros países negociaram e assinaram em 1967 o Tratado do Espaço Cósmico – Tratado sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Exterior, inclusive a Lua e demais Corpos Celestes –, que é considerado, como o Tratado da Antártida, um acordo de não-armamento. Nele, as partes se comprometeram a não colocar em órbita ao redor da Terra objetos carregando armamentos nucleares ou outras armas de destruição em massa, instalar tais sistemas em corpos celestiais ou os colocar no espaço cósmico sob qualquer outra forma. Além disso, a Lua e os demais corpos celestes deveriam ser utilizados exclusivamente para fins pacíficos, compromisso reiterado no Acordo da Lua – Acordo sobre as Atividades dos Estados na Lua e nos Corpos Celestes – de 1979. O Acordo de Salvamento – Acordo sobre Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e Objetos lançados ao Espaço Cósmico – de 1968 requer que os Estados prestem assistência necessária a astronautas que tenham sofrido acidentes ou que tenham feito aterrissagens emergenciais ou não-prestendidas em território de outro Estado, conferindo-se aos astronautas a imunidade diplomática. A Convenção sobre Responsabilidade – Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais – de 1972 requer compensação para vítimas de prejuízos causados por objetos espaciais, enquanto a Convenção sobre Registro – Convenção sobre Registro de Objetos lançados ao Espaço Cósmico – de 1975 estabelece um sistema de registro mandatário e uniforme para objetos lançados no espaço exterior. Tal registro é mantido pelo secretário geral da ONU e é acessível ao público (McFate, 2002, p.293-294; Monserrat Filho, 2002).

Tal alicerce trouxe alguns princípios fundamentais para a exploração do espaço, em especial a “cláusula do bem comum”, de forma a cuidadosamente garantir, num contexto político tenso como o da Guerra Fria, que o uso e o estudo do espaço cósmico seriam realizados para o bem de todos os Estados, independentemente de seu nível de desenvolvimento socioeconômico e tecnológico. Ademais, atribuía a eles a responsabilidade pelas atividades espaciais, fundamental para a defesa do interesse público de todos os países, em particular diante da comercialização e da privatização das atividades no espaço exterior (Monserrat Filho, 2002). No nível das negociações bilaterais entre as superpotências da Guerra Fria, foi assinado em 1972 o Tratado sobre a Limitação de Sistemas Antimísseis Balísticos (em inglês, *Treaty between the United*

States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems, ABM). O tratado proibia a construção de defesas antimísseis balísticos estratégicos em dimensão nacional. Os representantes de cada lado concordaram em ter apenas duas áreas de desdobramento: uma para a proteção da capital e outra para o resguardo de uma área de lançamento de mísseis balísticos intercontinentais. Tais áreas deveriam estar separadas em no mínimo 1.300 km e ser tão restritas, que não poderiam oferecer uma defesa nacional ou se tornar a base para o desenvolvimento de uma. Com isso, seria preservada a capacidade de penetração pelas forças retaliatórias de mísseis do outro país (Pike, 1995). Além disso, foram estipulados limites quantitativos e qualitativos precisos a tais sistemas. Cada locação não poderia ter mais de 100 mísseis de interceptação e 100 lançadores. Acordos sobre o número e as características dos radares permitidos requereram negociações técnicas complexas e extensas. As provisões sobre esses componentes foram desenvolvidas minuciosamente no tratado e posteriormente esclarecidas nas declarações que o acompanharam. As partes também concordaram em limitar consideravelmente a melhoria qualitativa da tecnologia sobre os sistemas antimísseis balísticos, o que significava não desenvolver, testar ou desdobrar lançadores capazes de arrojarem mais de um míssil de interceptação de uma única vez e não modificar os existentes para dar a eles tal capacidade. Sistemas para rápido recarregamento dos lançadores foram proibidos. A fim de reduzir as pressões exercidas pelas mudanças tecnológicas, os membros do Executivo dos EUA e os da URSS concordaram em impedir o desenvolvimento, o teste e o desdobramento de sistemas baseados no mar, no ar e no espaço.

No contexto da Guerra Fria, a tecnologia espacial foi desenvolvida competitivamente com base nos interesses nacionais de cada superpotência, mas os satélites serviam como meios de apoio à estabilidade internacional, tendo em vista que a superação da suspeita permanente e as negociações de acordos bilaterais foram possíveis com o desenvolvimento de meios técnicos nacionais de verificação. Ambas as potências sabiam a margem de manobra e o poder conferido pelo reconhecimento de satélites de alta resolução, não desejando abrir mão desse privilégio. Tal posição levou à recusa de propostas como a criação de uma Agência Internacional de Monitoramento de Satélites sugerida pelos franceses. As superpotências preservavam sob absoluto sigilo os seus sistemas de satélites militares e de inteligência; porém, ao fim de Guerra Fria, os soviéticos propuseram a criação da Organização Espacial Mundial para a verificação da

aquiescência a acordos a fim de impedir a extensão da corrida armamentista no espaço exterior em face do quadro de crise político-econômica no bloco comunista. A busca pela Rússia por maior transparência prosseguiu até a década de 2000, quando a proposta do Sistema Russo de Controle Global para a Não-Proliferação de Mísseis e de Tecnologias de Mísseis incluiu um regime de transparência sobre o lançamento de mísseis, um mecanismo de garantia para os Estados que tivessem renunciado à posse de veículos de lançamento para armas de destruição em massa e um corpo de implementação internacional. Já os EUA mantiveram pouco interesse num regime tão estrito (McFate, 2002, p.295-296).

O trabalho da Assembleia Geral da ONU nas questões relacionadas ao desarmamento é conduzido pelo Primeiro Comitê sobre Desarmamento e Segurança Internacional. Anualmente, uma resolução sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico era introduzida e adotada pela maioria dos Estados-membros das Nações Unidas, exceto pelos EUA – que votou pelo não em diversos anos consecutivos – e por Israel, que se absteve. Os EUA argumentaram que o regime multilateral era suficiente e que não haveria necessidade de fazer frente a uma ameaça não-existente. A resolução sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico reafirma a relevância do Tratado do Espaço, mas aponta que o regime corrente não oferece garantias quanto à prevenção de uma corrida armamentista. A resolução defende assim a consolidação desse regime, afirmando que a Conferência das Nações Unidas para o Desarmamento é o local para a negociação de um novo acordo que complementaria o Tratado do Espaço se impedisse a utilização de armas espaciais e o desenvolvimento da tecnologia dessas armas, bem como dos componentes espaciais da defesa antimísseis (Reaching Critical Will, 2008).

A partir de 1982, a Conferência para o Desarmamento teve a função de tratar de questões futuras relacionadas ao espaço cósmico na esfera da segurança. Ela estabeleceu um comitê *ad hoc* sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico em 1985, o qual durou até 1994 após ter atingido poucos progressos. Os relatórios da Conferência sugerem que os EUA têm impedido a negociação de um tratado para o banimento das armas no espaço e de um acordo para eliminar armas antissatélite, embora tivessem feito propostas nessas linhas em 1981 que levaram à criação do comitê *ad hoc*. Porém, após 1990, os EUA declararam abertamente que não tinham identificado

quaisquer medidas práticas sobre o controle de armas no espaço que pudessem ser discutidas em nível multilateral. O comitê *ad hoc* não foi restabelecido, mas certos Estados como a Rússia e a China continuaram a pressionar pela negociação de medidas relacionadas à prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico (Reaching Critical Will, 2008). Na Conferência para o Desarmamento, quatro áreas de trabalho – desarmamento nuclear, prevenção de uma corrida armamentista no espaço cósmico, garantias de segurança negativa e proibição da produção de materiais físséis – competiam por prioridade. Naquele contexto, alguns Estados ligavam o progresso numa área ao avanço em outra. Os membros dos Executivos chinês e russo, por exemplo, apoiavam negociações sobre desarmamento nuclear e prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico em paralelo às negociações do tratado para a proibição da produção de materiais físséis, em parte em virtude da preocupação com o desenvolvimento da defesa antimísseis norte-americana, que poderia incluir sistemas baseados no espaço (Jesus, 2008, p.442-443). Tal impasse promoveu o travamento das discussões na Conferência para o Desarmamento.

Embora em momentos iniciais as discussões na Conferência girassem em torno da negociação da proibição do desdobramento de armas convencionais no espaço cósmico, o tema do desenvolvimento da defesa antimísseis pelos EUA tornou-se mais visível nesses debates nos últimos anos. Como a Conferência para o Desarmamento opera na base do consenso, os EUA foram capazes de impedir a formação de um mandato para a negociação do tratado. Ademais, esforços para negociar um acordo bilateral sobre sistemas antissatélites também não surtiram o resultado esperado desde a proposição formal de negociações sobre tais sistemas entre os EUA e a URSS na década de 1970 (McFate, 2002, p.296). Quanto à defesa antimísseis mais especificamente, cumpre lembrar que Ronald Reagan defendeu que os mísseis balísticos norte-americanos de longo alcance estavam se tornando mais vulneráveis ao ataque soviético. Como presidente, acelerou planos de modernização nuclear estratégica e lançou esforços para a construção de um sistema espacial de defesa antimísseis com a Iniciativa de Defesa Estratégica (*Strategic Defense Initiative, SDI*), ampliando as tensões na relação com membros do Executivo da URSS e causando grande preocupação quanto à possibilidade de guerra nuclear (Kimball, 2004). Na década de 1990, Bill Clinton e grande parte dos membros de sua administração defendiam a preservação do ABM como pilar da estabilidade da relação estratégica com a Rússia, mas a inclusão de

emendas para viabilizar o desenvolvimento de sistemas defensivos de escopo limitado. Porém, na década de 2000, o presidente George W. Bush – bem como os principais membros do Executivo que o auxiliavam em assuntos de política externa e de segurança nacional – visava à maximização da flexibilidade estratégica norte-americana para atender a contingências imediatas, imprevistas ou potenciais. Alegando que o ABM impedia os EUA de se protegerem contra ataques de mísseis perpetrados por “Estados párias” ou por organizações terroristas, Bush disse, ao fim de 2001, que os EUA efetivariam a denúncia do tratado.

Os russos não expressaram apoio à ação norte-americana, mas consentiram: o presidente russo Vladimir Putin considerou a decisão de Bush “equivocada”, mas declarou que ela não ameaçava a Rússia nem colocava em risco o futuro das relações russo-americanas. Bush destacou que os EUA precisavam de liberdade e de flexibilidade para desenvolver as defesas antimísseis e que a decisão de denunciar o ABM não deveria implicar a eliminação dos laços com a Rússia (Boese, 2002). O secretário de Defesa Donald Rumsfeld, um dos principais oponentes do ABM na administração Bush, sugeriu que, com o tratado fora do caminho, o desenvolvimento de uma melhor relação entre os dois países era mais provável, porque se removia um “ponto problemático presente por tanto tempo”. Já o secretário de Estado Colin Powell, que foi o membro da administração Bush que menos ofereceu apoio à denúncia unilateral do tratado, descartou os receios de possíveis corridas armamentistas com a Rússia e com a China. O secretário de Estado explicou que as defesas norte-americanas não eram destinadas à proteção em relação a um ataque dos governos russo ou chinês, mas de Estados “irresponsáveis” (Boese, 2002; Woolf, 2002).

Antes mesmo de se tornar secretário de Defesa, Rumsfeld – um dos principais apoiadores da defesa antimísseis – presidiu a Comissão para a Avaliação da Ameaça de Mísseis Balísticos aos EUA. Tal comissão publicou um relatório em 1998 alertando que as ameaças de mísseis balísticos de longo alcance contra os EUA estavam “mais maduras” e se desenvolviam mais rapidamente do que a Inteligência estimava. Já como secretário de Defesa, classificou a proliferação de armas de destruição em massa e dos sistemas de lançamento como um sério problema, mas enfatizou que essa ameaça seria vencida e garantiu que a defesa antimísseis teria prioridade nos orçamentos futuros do Pentágono. O secretário descreveu o ABM como “história antiga” e apontou que os

EUA não deveriam continuar a se manter “vulneráveis” por não desdobrarem uma defesa antimísseis. No segundo mês da administração Bush, Rumsfeld disse que havia “pouca dúvida” de que a defesa menos custosa e mais avançada tecnologicamente não poderia ser desenvolvida dentro das limitações estabelecidas pelo ABM. Ele tentou criar um “ar de inevitabilidade” acerca do desdobramento da defesa antimísseis, sugerindo não *se* os EUA deveriam desdobrar tal sistema, mas sim *quando* (Kerrey & Hartung, 2001). O armamento do espaço cósmico era visto por países como a China e a Rússia como uma questão importante, pois muitos elementos dos sistemas de defesa antimísseis que os EUA vinham desenvolvendo ou planejando poderiam também incluir armas espaciais. Muitas tinham características de duplo uso. Isso permitia que elas destruíssem não só mísseis balísticos, mas outros dispositivos espaciais (Reaching Critical Will, 2008). Como coloca Kimball (2007), a Rússia e a China se preocupam com o fato de que as defesas antimísseis baseadas na terra e possíveis sistemas espaciais possam ameaçar suas capacidades de dissuasão nuclear e seus satélites.

Os membros do Executivo russo defendiam inicialmente que avanços nas negociações sobre um tratado para a proibição da produção de material físsil para fins militares dependiam do desenvolvimento das conversações sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico na Conferência para o Desarmamento. O consenso entre eles em torno desse ponto era fortalecido por dois fatores pós-sexta Conferência de Revisão do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) em 2000. Primeiramente, os EUA denunciaram o ABM e agora tinham menos impedimentos ao desenvolvimento da defesa antimísseis (Jesus, 2008, p.442-443). Além disso, o armamento do espaço cósmico era cada vez mais citado como preocupação por um grupo maior de Estados. No Primeiro Comitê das Nações Unidas em 2002, a questão apareceu pela primeira vez numa resolução da Coalizão da Nova Agenda – que reunia Brasil, Nova Zelândia, Egito, Irlanda, México, África do Sul e Suécia, Estados preocupados com a falta de progresso no que dizia respeito ao desarmamento nuclear após a extensão do TNP por tempo indeterminado e que desejavam construir um novo estágio para a discussão multilateral sobre essas questões. Porém, seria prematuro dizer que ela havia se tornado para muitos desses Estados uma prioridade diplomática que requeresse mais atenção multilateral do que a resolução pelo estabelecimento de um comitê *ad hoc* na Conferência para o Desarmamento sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço (Simpson, 2003).

A China já tinha apresentado um rascunho de um tratado banindo as armas no espaço cósmico na Conferência para o Desarmamento em 2001, citando o risco para o espaço criado pelo desenvolvimento de um programa de defesa antimísseis. Ela concluía que o desdobramento de tal defesa seria uma manifestação da determinação dos EUA em se tornar um poder hegemônico global (McFate, 2002, p.297). O armamento do espaço cósmico poderia conduzir a uma nova corrida armamentista, de forma que membros das Nações Unidas desejavam um tratado multilateral a fim de impedir que isso acontecesse. Na visão de vários Estados, os EUA estavam desejando dominar completamente o espaço cósmico e por isso rejeitavam constrangimentos jurídicos às suas ações nessa área. Em face de tais ameaças, a Rússia e a China chegaram a redigir em 2002 um documento de trabalho conjunto com o Vietnã, a Indonésia, Belarus, o Zimbábue e a Síria sobre possíveis elementos para um futuro acordo internacional sobre a prevenção do desdobramento de armas no espaço exterior. O documento de trabalho de 2002 serviu de base para que, em 2008, a Rússia e a China submetessem um rascunho de um tratado para a proibição da colocação de armas no espaço cósmico à Conferência para o Desarmamento. Os EUA recusaram a proposta desde o momento em que foi cogitada, caracterizando a oferta de conservação do espaço para fins pacíficos como um golpe diplomático da Rússia e da China para o ganho de vantagens militares sobre os norte-americanos (Reaching Critical Will, 2008).

Entre supernovas e buracos negros: desenvolvimentos recentes e principais desafios

Os sistemas e as tecnologias espaciais avançaram poderosamente, de forma que os conceitos subjacentes aos antigos tratados podem não mais se aplicar. Além de terem problemas na apresentação de definições, tais acordos não especificam detalhadamente muitas atividades que seriam permitidas ou não no espaço exterior. As lacunas e imprecisões puderam, segundo Monserrat Filho (2002), passar de forma inexpressiva pelas décadas de 1960 e 1970, mas o mesmo não se pode dizer quanto ao contexto contemporâneo, quando a tecnologia espacial se desenvolveu exponencialmente e se disseminou por outros países além das grandes potências da Guerra Fria. Como coloca McFate (2002), embora isso não se aplique ao caso das armas de destruição em massa, o atual Direito Espacial não impede a colocação e o uso de armamentos convencionais no

espaço cósmico. Além disso, o entendimento do que viriam a ser os fins pacíficos no uso da Lua, dos corpos celestiais e do espaço cósmico não foi universalmente aceito: enquanto certos Estados sustentam que o uso militar do espaço deva se limitar ao uso não-agressivo como reconhecimento, comunicações e navegação, outros acreditam que até o uso militar não-agressivo deveria ser proibido e que deveria haver uma desmilitarização completa do espaço cósmico. Além disso, como o Tratado do Espaço se refere à Carta da ONU quanto ao direito de autodefesa, o uso do espaço cósmico para esse fim permitiria não apenas missões de apoio a forças militares, mas missões de aplicação potencial da força, como o estacionamento de armas no espaço. Outro problema diz respeito à separação exata entre o espaço aéreo – sujeito à soberania nacional – e o espaço exterior, que não tem a mesma condição. Novas tecnologias apagaram a distinção entre aviões e foguetes, e futuros objetos aeroespaciais colocarão mais desafios ao Direito Espacial. Mesmo que uma guerra espacial ainda não tenha ocorrido, os dispositivos espaciais podem oferecer muitas informações relevantes para fins militares, sendo possível vislumbrar ataques a satélites (McFate, 2002, p.302). Além disso, outras definições mais precisas também faltam, como as de objeto espacial – suas particularidades e variedades – e de atividade espacial, por exemplo. Questões importantes giram em torno do patenteamento de posições orbitais juntamente aos satélites, tendo em vista que a órbita é parte do espaço cósmico inapropriado por qualquer Estado, e do possível leilão das órbitas a companhias nacionais ou internacionais (Monserrat Filho, 2002).

As lacunas do Direito Espacial tornam-se cada vez mais evidentes quanto à regulação de atividades espaciais como o sensoriamento remoto da Terra pelos satélites, o uso de fontes de energia atômica no espaço cósmico e a consideração das necessidades dos países em desenvolvimento na cooperação internacional espacial, tendo em vista o compromisso de benefício e de interesse de todos os Estados, estabelecido nas principais regras do aparato legal espacial. Mesmo sabendo que essas questões já foram tratadas por resoluções juridicamente não-vinculantes da Assembleia Geral da ONU, a permanência de tais lacunas atende ao interesse de potências como os EUA na garantia de flexibilidade para lidar com os desafios do mundo contemporâneo (Monserrat Filho, 2002). Além disso, a verificação de um instrumento jurídico que fosse voltado para os sistemas antissatélite seria difícil, tendo em vista que adversários podem desenvolver satélites parasitas, *lasers* baseados no solo para ofuscar os acopladores

ópticos dos satélites de reconhecimento, mecanismos de interferência da frequência de satélites artificiais e armas de pulso eletromagnético para destruir os circuitos dos satélites. Atores não-estatais que pudessem desejar ameaçar esses dispositivos espaciais não seriam partes de tais acordos interestatais. Ademais, satélites comerciais que não fossem protegidos sob os acordos para controle de armas no espaço poderiam ser alvos, em especial por serem fundamentais à economia e oferecerem informação (McFate, 2002, p.303-305).

Em face de tais desafios, a Assembleia Geral da ONU começou a ir além de simplesmente pedir que a Conferência para o Desarmamento desse início às negociações da prevenção da corrida armamentista no espaço. Tal instituição passou a recomendar medidas sobre transparência quanto às atividades espaciais dos Estados que têm maior tecnologia espacial e sobre a construção de confiança no espaço cósmico. De 2005 a 2007, a Rússia introduziu uma resolução sobre transparência e medidas de construção de confiança em atividades no espaço cósmico. Como ocorrera com a resolução sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço, a maioria dos Estados membros votou a favor, enquanto ocorreram novamente a objeção norte-americana e a abstenção israelense (Reaching Critical Will, 2008). Em 2007, o secretário-geral da ONU emitiu um relatório sobre medidas de construção de confiança no espaço cósmico, que continha perspectivas sobre a questão pela Áustria, Bangladesh, Quênia e Portugal em nome da União Europeia, bloco que propôs em 2009 o desenvolvimento de um amplo código de conduta sobre objetos e atividades espaciais que tocava em muitas questões contenciosas que impediram esforços anteriores para a prevenção da corrida armamentista no espaço. O texto cobriu usos militares e civis do espaço e incluiu o compromisso voluntário de não-utilização de objetos espaciais intencionalmente prejudiciais, medidas de controle e de mitigação de lixo espacial e mecanismos para a cooperação e a consulta. A expectativa é a de que a União Europeia mantenha consultas para rever o texto a fim de torná-lo aceitável para mais países (Abramson, 2009).

Cumprir também o papel importante assumido pelo Comitê para o Uso Pacífico do Espaço Exterior, estabelecido em 1959 pela Assembleia Geral da ONU para a revisão da cooperação internacional e o desenvolvimento de programas das Nações Unidas relacionados ao uso pacífico do espaço cósmico, ao encorajamento da pesquisa e da disseminação de informação sobre o espaço exterior e à consideração de questões

legais que surgem com a exploração dessa nova fronteira. Em 2007, o Comitê adotou guias para a mitigação do lixo espacial, que incluem medidas que devem ser levadas em conta no planejamento de missões e na fabricação e nas fases operacionais de naves e de estágios de veículos orbitais, e concordou com o esboço de uma resolução sobre a prática de Estados e de organizações internacionais no registro de objetos espaciais a ser submetido à Assembleia Geral (Reaching Critical Will, 2008). Cumpre lembrar também que a Rússia, a Colômbia e a Grécia apresentaram, na subdivisão jurídica do Comitê, a proposta para a criação de uma convenção universal abrangente sobre o Direito Espacial, preservando os pontos consensuais e preenchendo as lacunas presentes na direção de uma maior previsibilidade e da construção de confiança (Monserrat Filho, 2002).

A última fronteira do Universo infinito

Apesar de tais iniciativas, uma série de impasses permanece. Ao passo que os EUA continuam alegando que a inabilidade de definir “arma espacial” seja uma das principais barreiras a um tratado que as proíba, a Rússia e a China produziram um documento de trabalho para discutir definições como “espaço cósmico”, “armas espaciais”, “objetos espaciais” e “uso pacífico do espaço cósmico” e indicaram até mesmo que um futuro tratado não precisaria conter definições específicas em face da dificuldade de se obter consenso quanto ao seu conteúdo, nem mesmo medidas de verificação diante da complexidade técnica para estabelecê-las no presente. Elas poderiam ser incluídas no futuro, e a falta de tais mecanismos poderia ser compensada provisoriamente por medidas de construção de confiança e transparência, que, na visão da Rússia e da China, incluiriam troca de informação, demonstrações, notificações, consultas e *workshops* temáticos. Em 2006, a Rússia e a China apresentaram à Conferência para o Desarmamento um documento de trabalho sobre os aspectos de verificação da prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico, e, durante uma apresentação ao Primeiro Comitê em 2007, a Suécia buscou explicar algumas dessas diferentes definições e questões que foram discutidas no desenvolvimento de um possível tratado para a prevenção da colocação de armas no espaço cósmico (Reaching Critical Will, 2008).

Este inclusive vem sendo o foco mais recente das discussões na Conferência para o Desarmamento: como algumas delegações argumentavam que a criação de um tratado para a prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico não era o ponto mais relevante, seu foco vem se voltando para o desenvolvimento de um acordo para impedir a colocação de armas no espaço cósmico. A alteração da linguagem limita os argumentos norte-americanos contra as negociações, mas não resolve problemas como a falta de definições sobre o ponto de começo do espaço cósmico, os tipos de armas a serem proibidas, a verificação, as tecnologias de uso duplo – tendo em vista que alguns objetos espaciais poderiam ser usados para propósitos militares ou comerciais ou como armas – e o banimento do desenvolvimento e do teste de armas espaciais, num momento em que o acordo foca somente seu uso. Como já apontei acima, o rascunho de um possível tratado nessa linha foi feito pela Rússia e pela China e apresentado à Conferência para o Desarmamento em 2008 pelo ministro de Relações Exteriores russo Sergei Lavrov a fim de, nas palavras do ministro, cobrir lacunas do Direito Espacial, criar condições para maiores exploração e uso do espaço e fortalecer a segurança geral e o controle de armas (Reaching Critical Will, 2008). Porém, avançou-se pouco desde então.

Atualmente, a administração de Barack Obama nos EUA ainda revisa a política espacial do país, mas a Casa Branca já sinalizou que o espectro total das capacidades militares da grande potência depende dos sistemas espaciais, de forma que a proposta era cooperar com os aliados e o setor privado a fim de proteger contra as ameaças intencionais e não-intencionais aos EUA e às capacidades espaciais do país e de seus aliados. A proposta de banimento de armas que interferissem nos satélites militares e comerciais foi removida do site da Casa Branca, mas Obama continua sustentando desde a época eleitoral que o espaço exterior será utilizado como uma ferramenta estratégica da diplomacia dos EUA para fortalecer as relações com os aliados, reduzir conflitos futuros e engajar países do mundo em desenvolvimento (Samson, 2009). Resta, assim, eliminar a última fronteira à prevenção, se não de uma corrida armamentista no espaço cósmico, pelo menos de colocação das armas em corpos celestiais e no espaço exterior.

Bibliografia:

- ABRAMSON, J. “EU issues space code of conduct”. *Arms Control Today*, v.39, n.1, jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2009_01-02/eu_issues_space_code_conduct>. Acesso em: 21 maio 2010.
- BOESE, W. “Bush announces U.S. intent to withdraw from ABM Treaty”. *Arms Control Today*, v.32, n.1, jan./fev. 2002. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/abmjjanfeb02.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.
- GRAHAM, JR., T. “Space weapons and the risk of accidental nuclear war”. *Arms Control Today*, v.35, n.10, dez. 2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_12/Dec-spaceweapons>. Acesso em: 21 maio 2010”.
- JESUS, D.S.V.. “Treze passos para o Juízo Final: a nova era do desarmamento nuclear dos Estados Unidos e da Rússia”. *Contexto Internacional*, v.30, n.2, p.399-466, maio/ago.2008.
- KERREY, R.; HARTUNG, W.D. “Toward a new nuclear posture: challenges for the Bush administration”. *Arms Control Today*, v.31, n.3, abr. 2001. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2001_04/kerrey.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.
- KIMBALL, D.G.. “Trust, but don't verify”. *Arms Control Today*, v.34, n.7, set. 2004. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2004_09/Focus>. Acesso em: 8 dez. 2008.
- _____. “Avoiding a space arms race”. *Arms Control Today*, v.37, n.3, abr. 2007. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2007_04/focus>. Acesso em: 21 maio 2010.
- MCFATE, P.A. “Arms control in outer space”. In: LARSEN, J. (Ed.) *Arms control: cooperative security in a changing environment*. Londres, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002. p. 291-308.
- MONSERRAT FILHO, J. “O direito das atividades espaciais no ano 45 da Era Espacial”. *ComCiência*, 10 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/guerra/guerra16.htm>>. Acesso em: 23 maio 2010.
- PIKE, J. “Antiballistic Missile Treaty”. In: _____. *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/abmt/text/abm2.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.
- REACHING CRITICAL WILL. “Outer space: militarization, weaponization, and the prevention of an arms race”. *Reaching Critical Will website*, 2008. Disponível em: <<http://www.reachingcriticalwill.org/legal/paros/parosindex.html>>. Acesso em: 23 maio 2010.
- SAMSON, V. “Making a mark in space: an analysis of Obama's options for a new U.S. space policy”. *Arms Control Today*, v.39, n.8, out. 2009. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2009_10/Samson>. Acesso em: 21 maio 2010.
- SIMPSON, F. “Anxiety, hope and cynicism: the 2002 UN First Committee”. *Disarmament Diplomacy*, n.68, dez.2002 / *Militares e Política*, n.º 4 (jan.-jun. 2009), pp. 51-67.

jan.2003. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd68/68un.htm>>. Acesso em: 9 nov. 2009.

WOOLF, A.F. *Nuclear arms control: the Strategic Offensive Reductions Treaty*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2002 (atualização 2003). Disponível em: <http://www.usembassy.at/en/download/pdf/nucl_arms.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2004.