



Arte sobre foto de Domínio público/Wikimedia Commons

Regimes e intervenção política dos militares no Brasil

Octavio Amorim Neto



*Juro Manter a Religião Catholica,
Apostolica, Romana; a Integridade
e Indivisibilidade do Imperio; Observar
e Fazer observar, como Constituição Po-
litica da Nação Brasileira, o presente
Projecto de Constituição, que Offerci e
a mesma Nação aceitou e pediu que se*

resumo

As relações entre o poder político e as forças armadas são peça-chave para o funcionamento de quase todos os sistemas políticos. Ao longo de 200 anos de história, os militares desempenharam papel de relevo ou na criação ou no fim de todos os sete regimes políticos que o Brasil teve. Portanto, analisar o papel político das Forças Armadas brasileiras e suas consequências é tema crucial e complexo. Dialogando de forma seletiva com a vasta bibliografia sobre o assunto, este ensaio revisita a história nacional em busca dos aspectos mais marcantes das relações entre Forças Armadas e política e entre civis e militares. A conclusão a que se chega é enfaticamente pessimista: há uma relação negativa entre a relevância política dos militares e a qualidade da democracia no Brasil.

Palavras-chave: relações civis-militares; controle civil; coalizões civis-militares; facções militares; democracia.

abstract

The relations between political power and the armed forces are key to the functioning of almost every political system. Throughout 200 years of history, the military has played a major role in either the creation or the end of all seven political regimes that Brazil has had. Therefore, analyzing the political role of the Brazilian Armed Forces and its consequences is a crucial and complex issue. Dialoguing selectively with the vast literature on the subject, this essay revisits national history in search of the most outstanding aspects of the relations between the armed forces and politics and between civilians and the military. The conclusion is emphatically pessimistic: there is a negative relationship between the political relevance of the military and the quality of democracy in Brazil.

Keywords: civil-military relations; civilian control; civil-military coalitions; military factions; democracy.

A

s relações entre o poder político e as forças armadas são peça-chave para o funcionamento de quase todos os sistemas políticos. Ao longo de 200 anos de história, os militares desempenharam papel de relevo ou na criação ou no fim de todos os sete regimes políticos que o Brasil teve. Portanto, analisar o papel político das Forças Armadas brasileiras e suas consequências é tema crucial e complexo.

Dialogando de forma seletiva com a vasta bibliografia sobre o assunto, este ensaio revisita a história nacional em busca dos aspectos mais marcantes das relações entre Forças Armadas e política e entre civis e militares. Ao fim e ao cabo, a conclusão a que se chega é enfaticamente pessimista: há uma relação negativa entre a relevância política dos militares e a qualidade da democracia no Brasil. Destaca-se também que divisões políticas no seio das Forças Armadas são

peça-chave para a compreensão da ação política da caserna.

AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES ENTRE 1822-1985

As décadas que medeiam entre a abdicação de d. Pedro I em 1831 e 1883, ano do início da Questão Militar, constituem período único em nossa história em termos de relações civis-militares e do controle dos militares pelos civis. Ainda que, como mostra Schulz (1994), a formação de uma contraelite militar tenha se iniciado na

O autor agradece os comentários e sugestões de Igor Acácio e Maria Celina D'Araújo e a assistência de pesquisa de Gabriel Bento Madeira.

OCTAVIO AMORIM NETO é professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape/FGV) e autor de, entre outros, *De Dutra a Lula. A condução e os determinantes da política externa brasileira* (Elsevier).

década de 1850 – vindo acelerar-se a partir do fim da Guerra do Paraguai em 1870 –, os governos do período nunca tiveram que conviver com Forças Armadas dotadas de autonomia política. Nas palavras de Carvalho (1980, p. 45):

“O governo imperial foi profundamente civil e os políticos se orgulhavam em apontar as vantagens do sistema brasileiro sobre os governos militares das repúblicas vizinhas. A convicção da legitimidade do governo era tão forte que se tornou em obstáculo à percepção da seriedade da ameaça representada pela oposição militar ao final do Império. Após a Guerra do Paraguai começou a formar-se uma real contraelite militar, de características distintas da elite civil, tanto em termos sociais como ideológicos. Mas ela permaneceria marginal até o fim. Seu estudo tem interesse pelo que nos diz sobre as razões da cisão entre a burocracia civil e a militar e sobre a incapacidade das elites políticas e do sistema político por elas criado em absorver o tipo de demanda e de liderança que apontava nas fileiras militares”.

Portanto, durante o Império brasileiro, as políticas doméstica, externa e de defesa foram amplamente determinadas pela liderança civil do país. Contribuiu de forma relevante para o caráter civil da monarquia a existência da Guarda Nacional, “[...] responsável pela segurança interna do Império, cabendo ao Exército – com o auxílio dela – a segurança externa” (Pinto, 2016, p. 33). Além disso, há que se destacar que o civilismo daquele período monárquico encontra plena expressão na Constituição de 1824, segundo a qual: “A força militar é essencialmente obediente, jamais se

poderá reunir sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima. Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a força armada de Mar e Terra como bem lhe parece conveniente à segurança e defesa do Império” (ver Quadro 1 a seguir).

Com o fim da Guerra do Paraguai e a emergência da chamada “Questão Militar”, o controle civil sobre os militares foi sendo erodido por conta da politização do Exército. Chega-se assim ao 15 de novembro de 1889, dia do golpe militar que estabeleceu a República. Ao golpe de 1889, seguem-se dois governos militares muito instáveis, o do marechal Deodoro da Fonseca (1889-1891) e o do marechal Floriano Peixoto (1891-1894), marcados, entre outras crises, pela Revolta da Armada. Sobrevém a Guerra de Canudos (1896-1897), em que sobressai o desempenho frustrante do Exército. Criam-se, pois, as condições para uma relativa e provisória retirada dos militares do centro da vida política, sobretudo a partir da presidência de Campos Sales (1898-1902).

No entanto, conflitos entre civis e militares marcaram indelevelmente a Primeira República. Basta verificar a frequência de intervenções militares, tal qual reportadas por Carvalho em trabalho clássico sobre o assunto (Carvalho, 2005, p. 15), e lembrar as revoltas tenentistas na década de 1920, culminando com a Revolução de 1930, a qual, apesar do nome, tem óbvios aspectos de um golpe militar. Por isso, no dizer de Carvalho (2005, pp. 13-61), as Forças Armadas constituíram “o poder desestabilizador” do período, contrariando a tese de Alfred Stepan (1971), discutida a seguir.

Com a adoção do presidencialismo e o intervencionismo dos militares, a República

QUADRO 1

Artigos sobre as Forças Armadas nas Constituições brasileiras

Constituição	Artigo(s)	Papel atribuído aos militares
1824	47 - A Força Militar é essencialmente obediente; jamais se poderá reunir, sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima. 48 - Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar e Terra, como bem lhe parecer conveniente à segurança e defesa do Império.	Sem papel político e policial
1891	14 - As Forças de Terra e Mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. A Força Armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais.	Papel político e policial
1934	162 - As Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a pátria e garantir os Poderes constitucionais, a ordem e a lei.	Papel político e policial
1937	161 - As Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina e da fiel obediência à autoridade do presidente da República”.	Sem papel político e policial
1946	176 - As Forças Armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei. 177 - Destinam-se as Forças Armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.	Papel político e policial
1967	92 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei. § 1º - Destinam-se as Forças Armadas a defender a pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem. § 2º - Cabe ao presidente da República a direção da guerra e a escolha dos comandantes-chefes.	Papel político e policial
1988	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.	Papel político e policial

Fonte: Portal do Palácio do Planalto. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em 14/3/2021

acabou conferindo ao Brasil os contornos políticos típicos de um país latino-americano (Amorim Neto & Acácio, 2019, p. 126). Dado o caráter oligárquico do presidencialismo das três primeiras décadas do século XX, este sistema de governo só viria a adquirir o aspecto plebiscitário e populista que mais tarde o distinguiria com a emergência da liderança carismática de Getúlio Vargas na década de 1930 (Lamou-nier, 1994, pp. 181-90). Todavia, os papéis político e policial que viriam a ser extensamente desempenhados pelas Forças Armadas ao longo de todo o século já estavam claramente delineados no artigo 14 da Carta de 1891, como se pode ver no Quadro 1.

Convém, contudo, registrar que, durante a Primeira República, houve momentos edificantes em termos de controle civil não apenas sobre a vida política do país, mas também sobre a defesa nacional. É digno de nota o profundo envolvimento de líderes civis no Programa Naval de 1904, com destaque para o papel do Barão do Rio Branco, programa que, por um curto período, permitiu que o Brasil tivesse um dos maiores encouraçados do mundo (Alsina Junior, 2015, pp. 187-336). De forma trágica, o esforço de modernização da Marinha desaguou na Revolta dos Marinheiros em 1910. Destaque-se também o único ministro da Guerra (ou da Defesa, como se diz hoje em dia) civil que o Brasil teria entre 1889 e 1999, Pandiá Calógeras, chefe da pasta entre 1919-1922, o responsável por trazer a Missão Militar Francesa ao país em 1920.

Aspecto distintivo da atuação das Forças Armadas brasileiras não apenas ao longo da Primeira República, mas até a década de 1970, foram suas divisões políticas e

facções. A primeira divisão de monta a ser destacada é entre o Exército e a Marinha. Dados a mais intensa associação desta com o regime monárquico e o caráter mais aristocrático do alto oficialato da Força Naval (Carvalho, 2005, p. 19), era inevitável que o Exército triunfante em 1889 percebesse a Armada com grande suspeição e vice-versa. Some-se a isso o fato de os dois primeiros presidentes da República – ambos marechais – terem claramente privilegiado os interesses corporativos da Força Terrestre em detrimento dos da Marinha (Pinto, 2016, p. 70). Nesse sentido, a Revolta da Armada (1893-1894) ocorre como um conflito praticamente inevitável. Mesmo após a pacificação da refrega entre as Forças, “[...] a Marinha passou a ser utilizada como contrapeso à guarnição do Exército no Rio de Janeiro” (Carvalho, 2005, p. 31). Marinha e Exército só viriam se reencontrar politicamente sob o Estado Novo (Silveira, 2001, p. 250).

Quanto às divisões internas ao Exército, ao final do Império já se verificava a clivagem entre os “científicos” e os “tarimbados”, sendo os primeiros “oficiais-doutores, adeptos da ideia do soldado-cidadão, participante da política” e os segundos, “os mais ligados à tropa, que se preocupavam com as questões especificamente militares” (Pinto, 2016, p. 56).

Sob a República implantada pelos militares, estes se viram compelidos a elaborar justificações ideológicas para seu intervencionismo. Carvalho (2005, pp. 38-43) identifica as três principais: o soldado-cidadão (ou a intervenção reformista); o soldado profissional (ou a não intervenção); e o soldado-corporação (ou a intervenção moderadora). A intervenção

reformista via os militares como instrumento essencial para o progresso nacional ao preço do enfraquecimento da organização castrense, uma vez que esta seria profundamente politizada. A não intervenção ansiava pela profissionalização militar, advogando um exército dedicado à defesa nacional. A intervenção moderadora, tal qual a reformista, aceitava a participação política dos militares, mas com objetivos menos ambiciosos, enfatizando o papel moderador e estabilizador da caserna na vida do país. Segundo Carvalho (2005, p. 42): “A ideologia do poder moderador das Forças Armadas tem aí sua primeira formulação sistemática”.

Com tais divisões internas, era simplesmente impossível que o Exército brasileiro fosse uma força profissional, coesa e eficaz, sendo, portanto, incapaz de dar conta de uma das suas funções primordiais – a de deter, em última instância, o monopólio dos meios de violência física legítima dentro do território nacional. Basta lembrar que, em 1920, a polícia de São Paulo tinha, dentro do Estado, um contingente duas vezes maior do que o do Exército brasileiro (Carvalho, 2005, p. 58).

Com o benefício da sabedoria posterior aos fatos, não admira que a turbulenta década de 1920, sacudida não apenas por levantes políticos encabeçados por militares de baixas patentes e pela média oficialidade, mas também pelo bombardeio das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo e por um mandato presidencial quase que inteiramente exercido sob estado de sítio (o de Artur Bernardes em 1922-1926), tenha terminado com um evento das dimensões da Revolução de 30¹. Novamente, o Exército assumiria um papel decisivo na queda

de um regime e na implantação de outro. Todavia, apesar de a maioria no seio da Força Terrestre estar ao lado dos vitoriosos, o engajamento dos militares no evento resultaria em grande indisciplina, conspirações de generais, rebeliões de praças, manifestações de oficiais subalternos e conflitos ideológicos (Carvalho, 2005, pp. 64-75). Getúlio Vargas, líder do movimento vitorioso, estimulou a participação política dos militares, vindo a transformá-los em um dos principais esteios do seu regime, sobretudo a partir de 1937. Em troca, Vargas daria enfático apoio aos projetos de modernização das Forças Armadas.

Mas o que fazer para encerrar a fragmentação da caserna? O general Pedro Aurelio de Góes Monteiro daria a resposta ao propor uma nova, convincente e coerente formulação para o papel das Forças Armadas na vida nacional (Coelho, 1976). De acordo com Góes Monteiro, a “política no Exército” deveria ser substituída pela “política do Exército”, a qual advogava dirigismo econômico (visando à criação de uma indústria militar nacional) e lei e ordem no plano político, com um forte componente anticomunista, mormente a partir de 1935. A doutrina do general Góes Monteiro acabou gerando coesão no seio do Exército contra as ameaças de desobediência, fragmentação e partidarização. A partir de sua posição indispensável na ordem política varguista e do seu fortalecimento como organização, os militares acabaram se tornando peça-chave na coa-

1 Doria (2016) narra, em cores vivas, as tensões e conflitos político-militares da década de 1920, protagonizados, em sua maioria, por tenentes.

lização que daria impulso sem precedente à modernização conservadora do Brasil.

Cabe notar também que a instabilidade do sistema internacional na década de 1930 e a iminência de uma nova conflagração mundial tiveram grande impacto político no Brasil, mormente no meio militar. A passagem de McCann (2018, p. 61) a seguir resume as principais tendências nacionais e internacionais que contribuíram para o golpe de Estado de 1937:

“Vargas se comprometeu a armar e equipar os militares e construir uma siderúrgica nacional em troca de apoio militar para prolongar sua presidência com poderes ditatoriais que eliminariam a política. A execução desse arranjo ocorreu de maneira hesitante e indireta, em que Getúlio costumava manobrar. Ele emitiu sinais descontradados, até mesmo contraditórios. Mas, em vez de ser desonesto, sua falta de clareza provavelmente refletiu sua indecisão e cautela. Ele havia estabelecido um acordo, ou compromisso, com os generais Dutra e Góes Monteiro para implantar uma ditadura que armaria o Brasil. Em seu diário, Vargas comentou, em 15 de junho de 1936, que a única maneira de efetuar as compras de armas necessárias seria ‘uma grande redução no pagamento da dívida externa’, o que não poderia ser feito sob ‘o regime político que estamos seguindo’. Assim, a política de defesa produziu a ditadura chamada Estado Novo”.

É interessante notar que a Carta de 1937, ao contrário das duas primeiras Constituições republicanas, não atribui às Forças Armadas nem papel político nem policial (ver Quadro 1). Porém, dada a

natureza ditatorial do Estado Novo e a indispensabilidade política dos militares para o regime, a constitucionalização de tais papéis era simplesmente desnecessária.

De qualquer modo, em 1942, o Brasil entrou na Segunda Guerra Mundial ao lado dos aliados. Como é bem sabido, lutar ombro a ombro com os Estados Unidos, “o arsenal da democracia”, contra o fascismo europeu gerou uma contradição insolúvel para o regime autocrático instaurado em 1937. Vargas não demorou a perceber para onde soprariam os novos ventos políticos após o encerramento do conflito global. Não à toa, começou a acenar para as massas populares com a imagem de “pai dos pobres”. A guinada à esquerda por parte de Vargas, por sua vez, reacendeu a chama do anticomunismo no seio das lideranças militares, assustadas com a campanha Queremista. Segundo Carvalho (2005, p. 111): “Essa guinada [...] foi a causa imediata do divórcio entre Vargas e as Forças Armadas”. Daí marchou-se para o golpe militar que apeou Vargas do Palácio do Catete em outubro de 1945. Ainda em 1945, realizou-se a primeira eleição presidencial efetivamente competitiva da história republicana, pleito que resultaria na vitória do marechal Eurico Dutra, ministro da Guerra de Vargas em 1936-1945, em disputa com outro militar, o brigadeiro Eduardo Gomes. Mais uma vez, os militares se afirmaram como atores fundamentais na queda de um regime político e na formação do que o sucederia.

O novo regime iniciado em 1946 foi um importante experimento democrático, pois, também pela primeira vez na história republicana, a vida política do país passou a ser conduzida por partidos polí-

ticos de caráter nacional (em oposição aos partidos de caráter estadual da Primeira República e à ausência de partidos políticos relevantes em 1933-1937), com destaque para o PSD, a UDN e o PTB. Foi também a primeira experiência nacional com o presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), sob o qual havia um Poder Legislativo forte, um Poder Executivo com modesto controle sobre a agenda do Congresso e partidos pouco disciplinados na arena legislativa (Figueiredo & Limongi, 2007; Santos, 2003).

Apesar do progresso político propiciado pelo regime de 1946, os militares continuaram a desempenhar um papel central, papel estipulado pela própria Carta Magna no artigo 177, segundo o qual as Forças Armadas destinam-se a “defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem” (ver Quadro 1). É também evidência do referido papel a sucessão de crises políticas geradas por militares, especialmente a partir de 1954, por meio de revoltas, pronunciamentos, manifestos, cartas abertas, tentativas de golpe, contra-golpes e vetos explícitos a líderes políticos, até finalmente desaguarem no golpe de Estado de 31 de março de 1964.

Tal era a importância dos militares para a estabilidade dos governos que cada presidente, ao assumir a suprema magistratura, preocupava-se quase tanto com seu “dispositivo militar” quanto com sua base parlamentar. Não seria exagero afirmar que, entre 1946 e 1964, o Brasil experimentou, na verdade, um presidencialismo de coalizão civil-militar.

Contribuiu também para a expansão do papel político dos militares o pesado ambiente internacional da Guerra Fria, com

a diplomacia norte-americana apoiando explicitamente o emprego das Forças Armadas do Terceiro Mundo para conter os movimentos de esquerda, emprego que passou a ter como base ideológica a doutrina de segurança nacional, cujo foco era a luta contra o inimigo interno.

Como era de se esperar, a ampla politização dos militares acabou cindindo-os. Assim, na década de 1950, emergiu uma nova divisão no seio da corporação castrense, cujos polos foram ocupados, de um lado, por oficiais nacionalistas, defensores do desenvolvimento baseado no capital nacional e na intervenção do Estado na economia, do outro, por oficiais antinacionalistas, que viam com bons olhos o investimento estrangeiro (Carvalho, 2005, pp. 102-17; Martins Filho, 2003). A batalha política em torno da criação da Petrobras em 1953 foi a epítome desse conflito. Todavia, com a intensificação da Guerra Fria a partir do final da década de 1950, nacionalistas e antinacionalistas passaram a convergir por conta do temor comum que nutriam da ameaça comunista. Março de 1964 foi o ponto de encontro das duas facções.

O golpe de 1964 não foi, por assim dizer, um golpe militar puro. De fato, foi produto de uma coalizão civil-militar que foi sendo gestada no bojo da crise iniciada com a renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961, o veto dos militares à posse do então vice-presidente João Goulart, o estabelecimento do parlamentarismo em setembro do mesmo ano como solução para o veto, o esforço de João Goulart para desacreditar o parlamentarismo e restabelecer o presidencialismo (logrado em janeiro de 1963 por meio de um referendo

popular), as lutas políticas em 1963 em torno das reformas de base, até chegar-se à tragédia dos idos de março de 1964.

O novo regime político instaurado naquele ano é um ponto de inflexão na história brasileira, uma vez que os militares se tornaram a força política hegemônica no país, o que significou a ruptura com o padrão que se estabelecera desde 1889. Na leitura, hoje clássica, de Stepan (1971), o Exército havia sido, ao longo dos quatro primeiros regimes republicanos (a Primeira República, o atribulado período pós-revolução em 1930-1937 a ditadura do Estado Novo em 1930-1937 e o regime democrático iniciado em 1946), um poder moderador que intervinha na política doméstica com o fito de manter a estabilidade². Sob tal modelo de relações civis-militares, a remoção de um presidente *manu militari* era palatável, aos olhos tanto de amplos setores civis quanto de grande parte das elites castrenses, desde que a intervenção tivesse um caráter apenas “saneador”, isto é, contanto que o poder político fosse rapidamente restituído aos civis. 1964 lança ao mar tal padrão.

O regime de 1964-1985 se destaca também por sua longevidade. Trata-se do regime militar mais longo da história latino-americana – excetua-se o regime do general Alfredo Stroessner no Paraguai entre 1954 e 1989; na verdade, um regime híbrido, não eminentemente militar como o brasileiro – e um dos mais duradouros entre todos os tipos de regimes autoritários do mundo desde 1946 (Amorim Neto

& Acácio, 2019, p. 123). Por que durou tanto a ordem política imposta em 1964?

Aquela é uma questão relevante *per se*, mas também porque remete a um aspecto-chave da história das intervenções políticas dos militares e já destacado acima – as divisões políticas no seio das Forças Armadas. Após o golpe de 1964, uma nova clivagem cindiu os militares entre os que desejavam lutar contra os movimentos radicais de esquerda e ficar no poder por um longo tempo – a chamada “linha dura” – e os que tencionavam restituir o poder aos civis assim que a política fosse “saneada” – os chamados liberais ou moderados.

Segundo Amorim Neto e Acácio (2019), o estabelecimento de limites de mandatos para os generais-presidentes ajudou a sanar, em boa medida, os problemas de ação coletiva enfrentados pelas Forças Armadas após haverem empalmado o poder em março de 1964. Esse resultado positivo – do ponto de vista do regime – foi possível porque os limites de mandatos geraram, ao longo do tempo, tanto uma partilha quanto um equilíbrio de poder entre as duas facções rivais dentro do Exército. De acordo com aqueles autores, três fatores contribuíram para a adoção e cumprimento dos limites de mandato sob o regime de 1964-1985: (1) a decisão tomada pelas Forças Armadas em 1964 de romper com o padrão de intervenções “saneadoras” e permanecer no poder indefinidamente; (2) a tradição legalista das Forças Armadas, a qual as estimulou a manter uma fachada de constitucionalismo; e (3) as já mencionadas clivagens ideológicas e políticas dentro da corporação castrense. Dos três fatores, Amorim Neto e Acácio (2019, p. 138) consideram o último o mais relevante.

2 Como já visto acima, Carvalho (2005) discorda da tese de Stepan.

A TRANSIÇÃO E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES SOB O REGIME DEMOCRÁTICO DE 1985-2022

D'Araújo (2010, pp. 107-23) mostra, de maneira precisa e concisa, como ocorreu a transição para a democracia nos dois últimos governos militares (general Ernesto Geisel em 1974-1979 e general João Figueiredo em 1979-1985) e por que, sob o novo regime democrático iniciado em 1985, as Forças Armadas aceitaram ficar longe da política por aproximadamente três décadas. Segundo a autora, o objetivo central dos dois últimos generais-presidentes era não permitir qualquer cisão nas Forças Armadas, de modo a preservar a integridade organizacional destas. Ou seja, mais uma vez, o tema da divisão política no seio da caserna aparece como aspecto vital para a compreensão da ação política dos militares brasileiros. Com efeito, estes queriam evitar o que ocorrera na Argentina, país em que as forças armadas foram duramente cobradas por torturas e desmandos cometidos sob o período autoritário de 1976-1982. Porém, o regime militar brasileiro foi mais brando do que os outros do Cone Sul. Assim, foi possível ao Brasil fazer uma abertura ou descompressão política “lenta, gradual e segura”. Nesse sentido – isto é, da perspectiva do alto comando das Forças –, a longa transição foi bem-sucedida, uma vez que o Brasil foi o único país do Cone Sul a não processar nenhum militar (D'Araújo, 2010, pp. 107-8).

Uma vez encerrado o regime militar com a posse de um presidente civil, em 15 de março de 1985 (José Sarney – 1985-

1990), passa a haver menor presença militar na política, sobretudo a partir de 1995 (Amorim Neto, 2015, p. 319). Além disso, as Forças Armadas aceitaram um novo padrão de relações civis-militares, pelo qual se absteriam de comentar ou interferir em qualquer crise política (D'Araújo, 2010, p. 109). Todavia, a contrapartida do “mutismo” ou passividade política por parte da caserna foi a ferrenha defesa dos seus direitos corporativos, garantidos durante as negociações que levaram ao fim do regime militar (D'Araújo, 2010, p. 109).

O que explica a ausência das Forças Armadas da política a partir da década de 1990, perguntava-se D'Araújo em 2010? (*Nota bene*: essa ausência viria a se encerrar poucos anos depois, como se verá a seguir.)

Em primeiro lugar, mudanças na carreira militar. A partir de 1964, passou a haver mais renovação e circulação de oficiais, evitando-se caudilhos internos e a ocupação de cargos políticos por militares. Além disso, o Ato Institucional N. 7, de 1969, determinou que os militares passavam a ser controlados pelo presidente. Assim, os presidentes, coadjuvados pelos ministros militares, puderam afastar oficiais superiores. Em suma, essas mudanças ensejaram uma mentalidade menos intervencionista e mais profissional no seio da caserna (D'Araújo, 2010, pp. 109-11).

Em segundo lugar, D'Araújo assinala o pacto de silêncio sobre os crimes cometidos durante o regime militar. Com a derrota da guerrilha e da oposição radical no começo da década de 1970, iniciava-se a descompressão política. Concebida pelos generais Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva, tinha como objetivo

isolar os militares radicais e, ao mesmo tempo, impedir a oposição civil de ditar o ritmo da abertura política. Ou seja, tratava-se de uma “transição pelo alto” (D’Araújo, 2010, p. 112). Assim, Geisel acabou entrando em choque diversas vezes com “poderes paralelos” dominados pela linha dura. Já a negociação com a classe política se deu através da Missão Portela, que dialogava com governadores. Os frutos da abertura foram então sendo colhidos gradativamente. Em 1978, dá-se o fim das cassações e banimentos, revogando-se o Ato Institucional N. 5. Em 1979, estabelece-se a anistia “ampla, geral e irrestrita” e aprova-se a reforma política que permitiria a emergência do multipartidarismo (D’Araújo, 2010, pp. 112-5). Já sob o regime iniciado em 1985, as Forças Armadas passaram a cobrar demonstrações dos políticos de que o passado seria intocável e que seu papel nas funções de segurança pública não seria alterado. Ou seja, os militares, apesar de sua retirada do centro da arena política, continuaram a reter importantes prerrogativas, a começar pelo artigo 142 da Carta de 1988, o qual determina que as Forças Armadas se destinam à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de quaisquer destes, da lei e da ordem (ver Quadro 1)³. Apesar disso, a pauta democrática permaneceu, assim como o compromisso de fazer retornar o poder aos civis (D’Araújo, 2010, p. 116).

Por último, D’Araújo destaca a criação do Ministério da Defesa (doravante, MD) em 1999, a qual resultou na extinção dos antigos Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Não foi um processo tranquilo, uma vez que os militares ofereceram diversos argumentos contra o MD. Estes sustentavam que (i) as Forças funcionavam bem ao abrigo dos seus três ministérios; (ii) não havia risco nacional ou internacional que justificasse a medida; (iii) os militares perderiam prestígio; (iv) o controle democrático já estava sendo exercido; (v) haveria redução de orçamento e eficiência; e (vi) seria uma imposição norte-americana (D’Araújo, 2010, p. 119)⁴. Já os argumentos a favor do MD apontavam para os seguintes aspectos: a excepcionalidade brasileira não fazia sentido (o Brasil era um dos raros países do mundo a não ter um MD); a existência de três ministros com autoridade sobre a defesa dificultava negociações no exterior; e havia a necessidade de o país ter uma política de defesa centralizada e moderna (D’Araújo, 2010, p. 120). Fernando Henrique Cardoso criou, então, o Grupo de Trabalho Institucional (GTI), do qual faziam parte setores não militares. O GTI sugeriu a criação do MD e a extinção dos ministérios militares, com controle civil total (D’Araújo, 2010, p. 121). Finalmente, em janeiro de 1999, instituiu-se o Ministério Extraordinário de Defesa, o qual conviveu durante seis meses com os antigos ministérios militares. Em junho de 1999, uma lei cria oficialmente o MD, extinguindo os antigos ministérios militares.

3 A manutenção das prerrogativas das Forças Armadas em várias áreas após a redemocratização, sobretudo no que diz respeito à segurança pública, é enfaticamente destacada por Zaverucha (2000, 2005).

4 Ver também Alsina (2006, pp. 101-48) e Oliveira (2005).

À guisa de conclusão, D’Araújo (2010, p. 123) afirma: “Os novos arranjos não significam aceitação *in totum* das novas regras por parte dos chefes militares. Em várias ocasiões as corporações se rebelaram de forma discreta, visando à manutenção de nichos próprios de poder. A resistência ao controle civil fica clara na própria estrutura do Ministério da Defesa, que até 2009 era composta principalmente por militares”⁵. Ao ressaltar os aspectos negativos das relações civis-militares no Brasil, a conclusão de D’Araújo, escrita ao fim da primeira década do século XXI, se revelaria presciente das tendências que se manifestariam ao final da década seguinte, tendências que se fortaleceram amplamente com a ascensão do ex-capitão Jair Bolsonaro à Presidência da República.

Por uma série de razões que não cabe discutir neste ensaio, a partir de 2018, todos os ganhos obtidos desde a década de 1990 – em termos do controle dos militares pelos civis e da retirada dos militares do centro da arena política – começaram a rapidamente erodir-se⁶. A sucessão de eventos que levou a tal erosão inclui, entre outros, (1) a nomeação, em fevereiro de 2018, do primeiro general para chefiar o MD desde a criação da pasta em 1999; (2) o tuíte do então comandante do Exército, o general Eduardo Villas Bôas,

emitido em abril de 2018, pressionando o Supremo Tribunal Federal às vésperas do julgamento do *habeas corpus* impetrado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva; (3) a promessa feita, durante a campanha presidencial de 2018, pelo então candidato Jair Bolsonaro de que os militares o ajudariam a governar e que nomearia um oficial para encabeçar o MD; (4) a nomeação pelo presidente Bolsonaro de dezenas de militares da ativa e da reserva para ocupar cargos ministeriais e de milhares de oficiais para cargos de confiança na burocracia federal de caráter eminentemente civil; (5) o cumprimento da promessa feita por Bolsonaro de que nomearia um oficial para ser ministro da Defesa e a radical redução do número de civis trabalhando no MD desde 2019 (Amorim Neto & Acácio, 2021); (6) como presidente, Jair Bolsonaro passou a tratar as Forças Armadas como esteio político fundamental do governo (Couto, 2021; Martins Filho, 2021; Passos, 2021) e a ter um “dispositivo militar” como existia outrora; (7) durante a pandemia, Bolsonaro nomeou um general da ativa, Eduardo Pazuello, para chefiar o Ministério da Saúde; e (8) nos três primeiros anos do mandato iniciado em 2019, e sobretudo a partir de 2020, Jair Bolsonaro ameaçou usar as Forças Armadas para pressionar o Congresso e o Supremo Tribunal Federal, sendo o ápice das ameaças o dia 10/8/2021, quando houve, por ordem do presidente da República, um desfile de blindados da Marinha em Brasília justamente na data em que a Câmara dos Deputados votaria e rejeitaria a principal proposta política do bolsonarismo, o restabelecimento do voto impresso.

5 Posteriormente, a resistência ao controle civil se manifestaria, de forma contundente, na reação dos militares ao Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, publicado em dezembro de 2014.

6 Esforços preliminares para identificar essas razões encontram-se em Akkoyunlu e Lima (2022); Amorim Neto e Acácio (2021); Harig (2021); Hunter e Vega (2022); Martins Filho (2021); Passos (2021).

Está claro que, mais uma vez, a politização dos militares e a militarização da política não favorecem o regime democrático. O Gráfico 1, a seguir, permite visualizar a associação negativa entre o controle militar sobre o Executivo e a qualidade da democracia no Brasil ao longo de dois séculos. A convergência entre as duas curvas na segunda década do século XXI é um triste retrocesso, o qual ocorre justamente após a linha que representa a

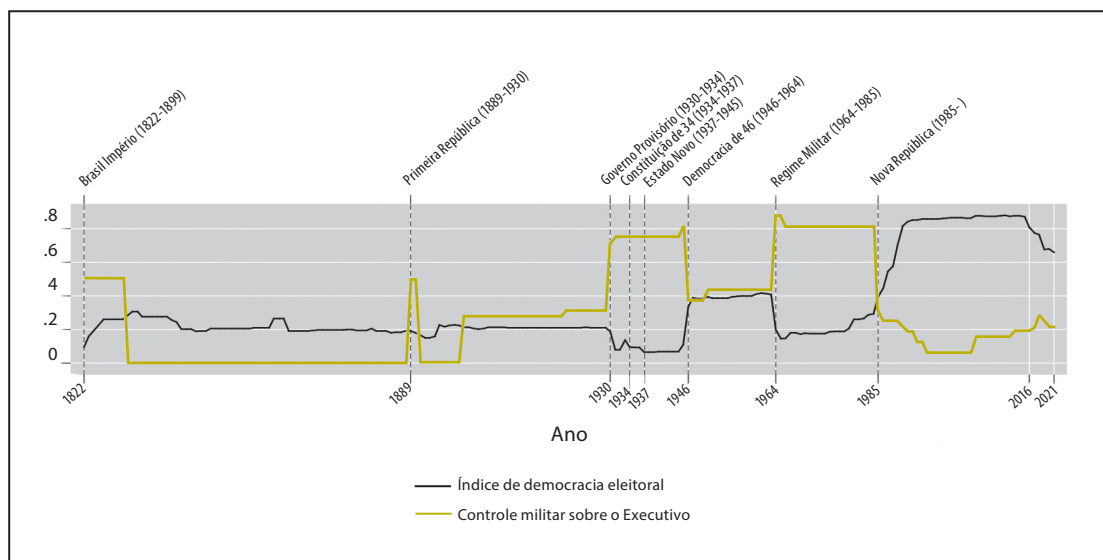
qualidade da democracia ter chegado ao seu ponto máximo em toda nossa história.

CONCLUSÃO

Segundo Brigagão e Proença Jr. (2007), o debate acadêmico sobre militares e política se dá à sombra do receio de que a história brasileira, sobretudo a republicana, não seja mais do que um processo de negociação entre segmen-

GRÁFICO 1

Grau de democracia eleitoral e controle militar sobre o Executivo no Brasil (1822-2021)



Fontes: para o Índice de Democracia Liberal, ver Coppedge et al. (2022); para o controle militar sobre o Executivo, ver Teorell e Lindberg (2019)

Nota: O Índice de Democracia Eleitoral responde à seguinte pergunta: "Até que ponto o ideal de democracia eleitoral em seu sentido mais amplo é alcançado?". A medida relativa ao "Controle militar sobre o Executivo" mensura até que ponto a base de poder do chefe do Executivo é determinada pelos militares. O conceito de democracia eleitoral operacionalizado aqui "procura incorporar o valor central de tornar os governantes responsáveis aos cidadãos, alcançado por meio da competição eleitoral pela aprovação do eleitorado em circunstâncias em que o sufrágio é extenso; as organizações políticas e da sociedade civil podem operar livremente; as eleições sejam limpas e não marcadas por fraudes ou irregularidades sistemáticas; e as eleições afetam a composição do chefe do Executivo do país. Entre as eleições, há liberdade de expressão e uma mídia independente capaz de apresentar visões alternativas sobre assuntos de relevância política" (Coppedge et al., 2021, p. 43). O controle militar sobre o Executivo é a operacionalização do conceito que busca identificar se a "nomeação ou demissão do Executivo se baseia na ameaça ou no uso efetivo da força" (Teorell & Lindberg, 2019, p. 68) por parte das Forças Armadas. Isto é, os militares, como instituição, devem, em primeiro lugar, "estar diretamente envolvidos na organização de um golpe" ou, em segundo lugar, "em algum grau controlar ativamente a nomeação ou demissão do Executivo". Os dois índices têm escalas intervalares, variando de 0 a 1.

tos da sociedade civil e as instituições armadas. Todavia, houve ampla variação na influência política e no poder político das Forças Armadas entre 1822 e 2022. Afinal de contas, tivemos o “civilismo” que caracterizou três quartos do período imperial, a implantação da República por um golpe militar seguida por cinco anos de presidentes militares, o tenentismo na década de 1920, o papel decisivo dos militares na queda da Primeira República e como pilar político do Estado Novo (1937-1945), o golpe militar que apeou Getúlio Vargas do poder em 1945, as várias quarteladas, pronunciamentos e tentativas de golpe a partir de 1946 e o golpe de março de 1964. No rastro da transição democrática iniciada em meados da década de 1970, a balança de poder político entre civis e militares passou a pender favoravelmente para os primeiros. Em 1985, o Brasil transita para a democracia, implicando uma perda substancial de poder e influência por parte da caserna. Em 1999, cria-se o Ministério da Defesa, a ser liderado por um civil, dissolvendo-se os antigos Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Ao longo dos primeiros 15 anos do século XXI, o poder e a influência das Forças Armadas continuam a cair até a remoção de Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à Presidência em maio de 2016, seguidas pela eleição de Jair Bolsonaro, capitão reformado do Exército, em 2018. A partir de 2019, os militares regressam em peso ao centro da arena política, voltando a ter amplo poder e influência.

Ao visitar rapidamente 200 anos da história brasileira, este ensaio procurou

assinalar não apenas a marcante presença dos militares na política doméstica, sobretudo após a implantação da República, e seu impacto negativo sobre o teor democrático dos nossos vários regimes políticos, mas também como as divisões políticas internas aos quartéis são peças-chave para a compreensão dos móveis da ação política das Forças Armadas.

Ao se politizarem, os militares acabaram se cindindo. Diante dos riscos que cisões políticas constituíam para a integridade da instituição militar, o alto comando das Forças Armadas, em alguns momentos, optou por apoiar a suspensão da competição política no seio da sociedade para fechar as feridas abertas dentro dos quartéis.

No Brasil, a politização dos militares sempre teve apoio de importantes setores civis. Nesse sentido, não existe golpe militar puro. Todo golpe é produto de uma coalizão civil-militar. Outrossim, excetuado o regime de 1964-1985, os períodos caracterizados por considerável presença de militares em postos governamentais não atinentes à defesa nacional foram também gestados por coalizões civis-militares, como é o caso do governo Bolsonaro. Simetricamente, em nossa história, todo processo de restabelecimento do controle civil sobre os militares e de relativa retirada dos militares da política dependeu também do respaldo político dado por importantes setores das três forças. O futuro não será diferente.

De maneira complementar, além de estimularem a politização dos militares quando isso lhes parece útil, setores amplamente majoritários das elites civis também delegam a defesa nacional para as Forças Armadas ou negligenciam completamente o assunto.

Ademais, as elites políticas estão sempre dispostas a recorrer ao Exército para resolver problemas de segurança pública. Trata-se de uma combinação de fatores que favorece o ativismo político de uma corporação castrense historicamente propensa a tanto. Enquanto tais fatores não forem substancialmente enfraquecidos, o controle dos militares pelos civis e, conseqüentemente, a solidez da democracia estarão sempre sob risco.

Por último, o único aspecto positivo do atual retorno das Forças Armadas ao centro da arena política tem sido a ausência aparente de sérias clivagens políticas no meio militar. A coesão que hoje se verifica na Marinha, no Exército e na Aeronáutica significa que, caso e quando os militares optarem por voltar à caserna, este movimento poderá ser feito de maneira ordeira e eficaz.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, v. 31, n. 1, 1988, pp. 5-38.
- AKKOYUNLU, K.; LIMA, J. A. "Brazil's stealth military intervention". *Journal of Politics in Latin America*, v. 14, n. 1, 2022, pp. 31-54.
- ALSINA JUNIOR, J. P. S. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2006.
- ALSINA JUNIOR, J. P. S. *Rio Branco, grande estratégia e o poder naval*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2015.
- AMORIM NETO, O. "Democracia e relações civis-militares no Brasil", in A. O. Cintra; L. Avelar (eds.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2015, pp. 315-30.
- AMORIM NETO, O.; ACÁCIO, I. "Presidential term limits as a credible-commitment mechanism: the case of Brazil's Military Regime", in A. Baturo; R. Elgie (eds.). *The politics of presidential term limits*. Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 123-40.
- AMORIM NETO, O.; ACÁCIO, I. "One step forward, one step back: the impact of the Defense Ministry on Defense Policymaking in Brazil (1999-2020)". Comunicação escrita apresentada ao Congresso Virtual da Latin American Studies Association, 2021.

- BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. "Os militares e a política", in L. Avelar; A. O. Cintra (eds.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2007, pp. 375-86.
- CARVALHO, J. M. DE. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1980.
- CARVALHO, J. M. DE. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 2005.
- COELHO, E. C. *Em busca de identidade - o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Record, 1976.
- COPPEDGE, M. et al. "V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v11.1". *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*, s.l., s.n.
- COUTO, C. "Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico", in L. Avritzer; F. KERCHÉ; M. MARONA (eds.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte, Autêntica, 2021, pp. 35-49.
- D'ARAÚJO, M. C. *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.
- DORIA, P. *Tenentes: a guerra civil brasileira*. Rio de Janeiro, Record, 2016.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. "Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira", in C. R. Melo; M. A. Saez (eds.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007, pp. 147-98.
- HARIG, C. "Militarization by popular demand? Explaining the politics of internal military roles in Brazil". *Bulletin of Latin American Research*, v. n/a, n. n/a, 2021.
- HUNTER, W.; VEGA, D. "Populism and the military: symbiosis and tension in Bolsonaro's Brazil". *Democratization*, v. 29, n. 2, 2022, pp. 337-59.
- LAMOUNIER, B. "Brazil: toward parliamentarism?", in J. J. Linz; A. Valenzuela (eds.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 179-219.
- MARTINS FILHO, J. R. "Forças Armadas e política, 1945-1964: a ante-sala do golpe", in J. Ferreira; L. de A. N. Delgado (eds.). *O Brasil republicano*, vol. 3: *O Tempo da Experiência Democrática*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003, pp. 97-126.
- MARTINS FILHO, J. R. "Maquiavel, Bolsonaro e os soldados", in J. R. Martins Filho (ed.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo, Alameda, 2021, pp. 71-87.
- MCCANN, F. D. *Brazil and the United States during World War II and its aftermath: negotiating alliance and balancing giants*. Cham, Palgrave Macmillan, 2018.
- OLIVEIRA, E. R. DE. *Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. São Paulo, Manole, 2005.
- PASSOS, A. M. "Militares e política no governo de Jair Bolsonaro", in L. Avritzer; F. Kerche; M. Marona (eds.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte, Autêntica, 2021, pp. 217-25.
- PINTO, S. M. *Exército e política no Brasil: origem e transformação das intervenções militares (1831-1937)*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2016.
- SANTOS, F. G. M. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003, v. 16.
- SCHULZ, J. *O Exército na política: origens da intervenção militar, 1850-1894*. São Paulo, Edusp, 1994.

SILVEIRA, C. C. "A Marinha e a política do Exército". *Estudos de História*, v. 8, n. 1, 2001, pp. 241-52.

STEPAN, A. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press, 1971.

TEORELL, J.; LINDBERG, S. I. "Beyond democracy-dictatorship measures: a new framework capturing executive bases of power, 1789-2016". *Perspectives on Politics*, v. 17, n. 1, 2019, pp. 66-84.

ZAVERUCHA, J. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro, Record, 2000.

ZAVERUCHA, J. *FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Rio de Janeiro, Record, 2005.