

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E FILOSOFIA DO ESTADO I

HORÁCIO MONTESCHIO

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

T314

Teorias da democracia e direitos políticos e Filosofia do Estado I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Horácio Monteschio; José Filomeno de Moraes Filho ; Vivian de Almeida Gregori Torres – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-055-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E FILOSOFIA DO ESTADO I

Apresentação

Os trabalhos publicados nesta obra têm como base os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho: Teorias da Democracia, Direitos Políticos e Filosofia do Estado I, durante o XXIX Encontro Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 24 e 30 de junho de 2020, sobre o tema “Constituição, Cidades e Crise”.

O XXIX Encontro Nacional do CONPEDI ficará marcado na memória dos participantes e na história da pesquisa. Desde março, a sociedade se viu obrigada ao isolamento, motivado pela pandemia provocada pela COVID-19. Não obstante, a Diretoria do CONPEDI entendeu que o evento não podia ser cancelado, dada sua importância para a área do Direito e o respeito necessário aos esforços dos pesquisadores. Assim, em poucos dias uma plataforma ficou disponível e o encontro presencial tornou-se virtual, viabilizando a continuidade da disseminação das pesquisas. Nasceu então o I Encontro Virtual do CONPEDI, cujo sucesso provavelmente se replicará nas próximas edições.

Apesar de virtual, o evento não perdeu seu brilho e sua qualidade, mais que isso proporcionou a convivência e o diálogo com colegas, fator importante, nestes tempos sombrios, para a manutenção da saúde mental e psicológica de todos.

A proposta do trabalho é inovadora, vez que, a partir da apresentação dos resumos relatados pelos pesquisadores, realizou-se um profícuo debate no âmbito do Grupo de Trabalho, facultando aos participantes a oportunidade de aprimorar a pesquisa realizada, bem como trocar experiências e informações.

O resultado obtido foi o de conceitos amadurecidos, que espelham uma perspectiva ampla sobre temas polêmicos e atuais, bem como tem a pretensão de dar continuidade à ideia de divulgar a pesquisa produzida por discentes de pós-graduação.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o êxito do Grupo de Trabalho e a expectativa é de que o debate ocorrido contribua para o aprimoramento do conhecimento da temática.

Os artigos científicos foram apresentados em quatro blocos de discussões, na ordem a seguir:

1- “A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA PARA O CREPÚSCULO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DO DIREITO”, de autoria de Enedino Januário de Miranda e Silva. A pesquisa percorreu o conceito de Estado e as fases pelas quais o Estado brasileiro passou, até a sua redemocratização, com a promulgação da Constituição de 1988.

2- “DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA ENTRE OS PADRÕES SUL-AMERICANOS”, de autoria de Ricardo Silveira Castro. O estudo abordou, comparativamente, os marcos regulatórios dos processos de tomada de decisão intrapartidária nos países sul-americanos (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), com o fito de analisar a potencialidade e as limitações dos padrões existentes.

3- “DIREITO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PARA ALÉM DO SENSO COMUM TEÓRICO”, de autoria de Denisson Gonçalves Chaves, Raimundo Wilson Gama Raiol e Fadia Yasmin Costa Mauro. Os autores analisaram os direitos das pessoas com deficiência, sob a perspectiva de que estes são direitos de grupos vulneráveis, e, neste viés, apresentam tais direitos sob a análise das teorias constitucionais e democráticas, fato que amplia o alcance e o conceito, retirando-os de uma situação meramente de direito para uma situação de efetividade de direitos.

4- “FAKE NEWS COMO AMEAÇA À DEMOCRACIA E OS MEIOS DE CONTROLE DE SUA DISSEMINAÇÃO”, de autoria de Vick Mature Aglantzakis. A pesquisa objetivou caracterizar a fake news e avaliar a adequação dos métodos de controle para a sua tutela no sistema democrático brasileiro. Para tanto o autor apresentou considerações sobre o acesso à informação e à liberdade de expressão, como elementos essenciais à democracia, discorreu sobre a definição de fake news, a difusão da expressão e seus efeitos nas relações em sociedade, e, por fim, analisou a fake news como mecanismo de ameaça à democracia.

5- “FAKE NEWS E COVID-19”, de autoria de Junia Gonçalves Oliveira e Eloy Pereira Lemos Junior. O estudo abordou a necessidade de uma regulamentação, específica, voltada à criminalização da disseminação de conteúdos falsos nos meios eletrônicos. O pesquisador ressaltou a importância de uma rápida resposta do legislativo, especialmente em tempos de pandemia, provocada pela Covid-19, vez que a fake news traz desinformação e danos impactantes para a sociedade.

6- “FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS FEMININAS NO BRASIL”, de autoria de Denise Goulart Schlickmann e Orides Mezzaroba. A pesquisa analisou os critérios de aplicação dos recursos partidários nas campanhas eleitorais, em especial, a

obrigatoriedade de percentual voltado para a promoção da participação política feminina. Foi destacado que a garantia da observância de tais critérios é um dos maiores desafios da atualidade política, quer pelo lançamento efetivo de candidaturas femininas, quer pela asseguuração de que os recursos a elas destinados não serão aplicados, indiretamente, no financiamento de candidaturas masculinas.

7- “IDEOLOGIA E UTOPIA: PERSPECTIVAS SOBRE A DEMOCRACIA A PARTIR DE KARL MANNHEIM”, de autoria de Bráulio Marques Rodrigues e Paulo Sergio Weyl Albuquerque Costa. Os autores, a partir da obra *Ideologia e Utopia* (1929), de Karl Mannheim (1893-1947), apresentaram uma epistemologia para as ciências sociais baseada tanto no agir (práxis) quanto no pensar (poiesis). Mostraram que a teoria do conhecimento traz na experiência a reflexividade como atributo da consciência, nela todo ato de conhecer dispõe de interpretações e perspectivas de natureza não teórica. A pesquisa teve por finalidade compreender a contribuição do autor para a democracia e para a filosofia política contemporânea, e, com isso, apresentaram uma ética para o desvelamento do caráter ideológico das instituições e para o melhoramento da experiência sensível da formação humana.

8- “O CONSENSO COMO GARANTIDOR DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO FACE A GLOBALIZAÇÃO”, de autoria de Giovana Tognolo Vilela Macedo, Marlisa Ramos De Oliveira e Felipe Pedroso dos Santos. O estudo discutiu as concepções do direito, tanto como norma impositiva de comportamento dos membros de uma sociedade, através de previsões coercitivas, quanto como norma legítima a merecer o reconhecimento e, portanto, o cumprimento por todos os membros de uma sociedade aos quais ela se destina. Os autores, a partir da teoria habermasiana, discorreram sobre a legitimidade do direito, quando ele é amplamente debatido e discutido no seio da sociedade, dando origem às normas positivadas através do poder político constituído, respeitando-se assim, o princípio da soberania popular face aos problemas trazidos pela globalização.

9- “ORIGENS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO”, de autoria de Gabriel Vieira de Souza. A pesquisa investigou as origens do Estado Contemporâneo, e, a partir da compreensão de seu processo evolutivo, identificou a possibilidade da continuidade desse processo de transformação.

10- “OS ASPECTOS EXTRAJURÍDICOS NOS PROCESSOS DE IMPEACHMENT NO BRASIL DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO”, de autoria de Thiago Sampaio Elias e Lívia Chaves Leite. O estudo percorreu os processos de impeachment nos governos de Fernando Collor e de Dilma Rousseff, sob seus aspectos extrajurídicos, o que desaguou na constatação

de semelhanças na condução do governo e na problemática da governabilidade, por parte de ambos, especialmente quanto à falta de apoio popular, o mau relacionamento com o Congresso Nacional e os fracassos na política econômica.

11- “OS DESAFIOS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL FRENTE AO NEOLIBERALISMO ECONÔMICO: UMA REFLEXÃO ACERCA DOS LIMITES À INTERVENÇÃO ESTATAL”, de autoria de Paulo Rodolfo Kraft e José Marcos Miné Vanzella. O trabalho apontou a importância do Estado de Bem-estar Social para atenuar as desigualdades sociais e garantir a dignidade humana e os direitos fundamentais, bem como trouxe à luz as dificuldades para o seu desempenho frente às forças econômicas do mundo globalizado e o modelo de Estado ultraliberal. Os autores apontaram a necessidade de práticas que obstem uma maior influência de um grupo, em detrimento dos legítimos interesses do outro grupo, sendo que tal circunstância pode ser alcançada pelo consenso, mediante a participação deliberativa de todos os atores envolvidos, otimizando-se, assim, a integração social.

12- “OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO E A DEMOCRACIA: NECESSIDADE, DEPENDÊNCIA E PROGRESSO”, de autoria de Ricardo Assirati Vicente e Vivian de Almeida Gregori Torres. A pesquisa analisou como a atuação das mídias e dos movimentos sociais podem contribuir ou não para o debate político e aprimoramento da democracia, com vista ao atendimento das demandas essenciais da ordem social. Neste aspecto, foi investigado o cidadão e seu direito à informação, as liberdades de expressão e pensamento, as mídias sociais e a promoção da democracia, a mídia e o poder, as decisões do STF quanto à liberdade de imprensa, e, por final, o oligopólio da mídia como obstáculo ao desenvolvimento do pensamento crítico.

13- “OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO”, de autoria de Verbena Duarte Brito de Carvalho. A autora se debruçou sobre a questão do pacto federativo e da necessidade de reformas estruturais, dando foco aos municípios, a partir da doutrina e da legislação sobre o tema, questionando até que ponto vai a independência dos entes da federação, e registrando que a União, com a PEC 188/2019, pretende que cada município reassuma o respectivo controle orçamentário, com a correlata responsabilidade, fato que não ocorre no modelo em vigor, em razão da excessiva atomização municipal.

14- “RELAÇÕES CIVIL-MILITARES E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: O CASO BRASILEIRO”, de autoria de Armando Albuquerque de Oliveira. O estudo analisou a herança autoritária no processo de transição democrática brasileira, destacando o alto grau de prerrogativas concedidas aos militares, fato que levou o país a uma “acomodação civil

desigual”, apontando para a necessidade de uma redefinição do papel institucional das suas Forças Armadas.

15- “TEOLOGIA POLÍTICA NEOLIBERAL E ESTADO DE EXCEÇÃO NO BRASIL ATUAL”, de autoria de Gabriel Napoleão Velloso Filho. A pesquisa abordou a aplicação dos conceitos de Carl Schmitt, para analisar a crise da democracia moderna e, o que o autor denominou, da pós-democracia, representada pela eliminação do adversário político, incorporação de valores religiosos e desenvolvimento de um projeto moral e político afastado da apreciação jurídica.

Como se vê, os artigos exploraram de forma ampla a pluralidade de temáticas decorrentes das questões que envolvem a democracia, os direitos políticos e a filosofia do Estado, assuntos que nos dias atuais tomaram vulto, não só em razão da crise política experimentada pelo país, mas também, pelo agravamento da área da saúde e da economia, motivado pela pandemia que assola o mundo.

Por fim, esperamos que a presente obra seja fonte de inspiração para o desenvolvimento de novos projetos e textos em defesa da democracia, dos direitos políticos e da filosofia do Estado, porque, ao final, é o direito e sua filosofia, que darão conta de regular as relações sociais e equilibrar as disparidades.

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Universidade Estadual do Ceará (aposentado)

Prof. Dr. Horácio Monteschio

Universidade Paranaense - UNIPAR

Profa. Dra. Vivian A. Gregori Torres

Universidade Metodista de Piracicaba/SP

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Teorias da Democracia, Direitos Políticas e Filosofia do Estado I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals

(<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

RELAÇÕES CIVIL-MILITARES E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: O CASO BRASILEIRO

CIVIL-MILITARY RELATIONS AND DEMOCRATIC CONSOLIDATION: THE BRAZILIAN CASE

Armando Albuquerque de Oliveira ¹

Resumo

Como uma democracia eleitoral, o Brasil fez progressos inquestionáveis. Contudo, percebe-se que o processo de transição para um regime democrático não superou certa herança autoritária. Uma vez que o alto grau de prerrogativas concedidas aos militares levou o país a uma situação de “acomodação civil desigual” faz-se necessário, para a consolidação de uma democracia, uma redefinição do papel institucional das suas Forças Armadas. Assim, esse trabalho consiste numa investigação preliminar das relações civil-militares e do processo de consolidação de um regime democrático no Brasil em dois momentos de transição política.

Palavras-chave: Relações civil-militares, controle civil, democracia, consolidação democrática, o caso brasileiro

Abstract/Resumen/Résumé

As an electoral democracy, Brazil has made unquestionable progress. However, it is clear that the transition to a democratic regime has not overcome a certain authoritarian legacy. Since the high degree of prerogatives granted to the military led the country to a situation of “unequal civil accommodation”, it is necessary, for the consolidation of a democracy, to redefine the institutional role of its Armed Forces. Thus, this work consists of a preliminary investigation of civil-military relations and the process of consolidating a democratic regime in Brazil in two moments of political transition.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Civil-military relations, civil control, democracy, democratic consolidation, the brazilian case

¹ UFPB. Doutor em Ciência Política (UFPE)

1 INTRODUÇÃO

Após a *terceira onda* da expansão global da democracia ocorrida no final do século XX principalmente em diversos países da América Latina e do leste europeu, os processos de liberação, transição e consolidação da democracia ocorreram de formas distintas. Tanto nos primeiros, resultantes de um processo de esgotamento das ditaduras militares que se instauraram nos anos 60 e 70, quanto nos últimos, oriundos da *débâcle* comunista iniciada na segunda metade dos anos 80, o processo de consolidação democrática, em certa medida, ainda não foi concluído.

A cada uma das *ondas de democratização*¹ seguiu um movimento em sentido contrário denominado por Huntington (1991) de *reverse wave*², que denotou um esgotamento da democracia, caracterizado, principalmente, pela ausência de liberdade política e pela violação dos direitos humanos. A *reverse wave* que se abateu sobre os países latino-americanos nas décadas de 60 e 70, cujo pano de fundo foi a guerra fria, caracterizou-se por ser uma sistemática e vigorosa reação militar ao movimento comunista internacional que teve como desdobramento a implantação, em diversos países (entre eles o Brasil), de regimes militares autoritários e anticomunistas.

O momento político imediatamente anterior, o da Quarta República (1945-1964), é considerado como a primeira experiência democrática brasileira. Interrompida pelo golpe militar de 1964, o país viveu vinte longos anos de regime de exceção. Com um processo de abertura iniciado em 1974 (reconhecido pelos próprios militares como “lento e gradual”), e só concluído em 1985, quando se dá início a um governo de transição, até os dias de hoje a consolidação da democracia no Brasil permanece sendo um problema não solucionado.

Do ponto de vista de uma democracia meramente eleitoral, o Brasil fez progressos inquestionáveis. Não obstante, quando se observa outras dimensões deste regime político tão importantes, tais como a observância da cidadania inclusiva, dos direitos civis e do controle democrático civil sobre os militares, é possível perceber que o longo processo de transição para um governo democrático não superou uma série de enclaves autoritários que, em larga medida, contribuíram para a não consolidação da democracia.

Esse trabalho consiste numa investigação preliminar entre dois processos de transição democrática em dois períodos republicanos brasileiros. O primeiro, cuja não consolidação

¹ A primeira onda de democratização teria ocorrido entre os anos de 1828 e 1926, a segunda de 1943 a 1962 e a terceira de 1974 a 1989.

² Em meio a essas ondas favoráveis à democracia, surgiram as *reverse wave*, de 1922 a 1942 e de 1961 a 1975. A primeira *reverse wave* surgiu com a expansão dos regimes nazi-fascistas. A segunda com o florescer da guerra fria.

teve como desdobramento o fim da democracia eleitoral através de um golpe civil-militar, a quebra do padrão “poder moderador” e a instauração de um regime autoritário. E o segundo, que permanece em situação análoga a do primeiro do ponto de vista do aprofundamento da supressão dos enclaves autoritários e da conseqüente impossibilidade de uma efetiva consolidação democrática.

O problema central dessa investigação pode ser assim colocado: Como as relações civil-militares impactam sobre o processo de consolidação de uma democracia? A hipótese aqui estabelecida afirma que o controle civil democrático, como parte nuclear destas relações, configura-se como um elemento essencial numa definição mínima de democracia. Para nortear este trabalho serão assumidas prontamente tal definição bem como a classificação de regimes políticos elaboradas por Mainwaring *et alii* (2001)³, As variáveis (prerrogativas e contestações militares) e o modelo de análise escolhidos foram retirados de Stepan (1971 e 1988) e Zaverucha (2000).

Finalmente, a apresentação do seu desenvolvimento dar-se-á em quatro seções: a primeira versará sobre as diversas teorias da transição e consolidação democráticas; a segunda abordará as relações civil-militares; a terceira tratará destas relações no Brasil; e, finalmente, a quarta analisará a correlação entre as relações civil-militares, a não consolidação democrática e a ausência de controle civil.

2 TEORIAS DA TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO REVISITADAS

A noção de transição democrática implica na passagem de diferentes regimes não democráticos⁴ para regimes democráticos. Para Huntington (1991), existem cinco fatores que explicam a transição para os regimes democráticos na “terceira onda”: a) uma crise de legitimidade no regime anterior à transição; b) os altos níveis de crescimento econômico nos anos sessenta; c) as mudanças na doutrina e na prática dentro da Igreja Católica; d) as mudanças nas políticas de importantes atores externos; e e) o efeito “bola de neve” através do globo. Huntington (1991) afirma, ainda, que não há uma única causa para a democratização e ele vê esses fatores como explicações interdependentes e cumulativas. Sua investigação reúne

³ Colocando-se contrários à concepção schupeteriana de democracia, como um método de escolha dos governantes, Mainwaring, Brinks e Lijian definem a democracia como o regime político que contempla quatro propriedades: 1) Eleições periódicas, livres e justas; 2) cidadania inclusiva; 3) proteção dos direitos políticos e das liberdades civis, e 4) que os civis eleitos governem de direito e de fato (controle civil democrático sobre os militares. Além disso, os autores classificam os regimes políticos em três: democracia, semidemocracia e autotitarismo.

⁴ Linz e Stepan (1996) elencam quatro tipos de regimes não democráticos: o autoritarismo, o totalitarismo, o pós-totalitarismo e o sultanismo.

vários tipos de evidência para apoiar essas cinco proposições, entre elas, estatística agregada, evidências relatadas e impressões pessoais (Landman, 2004).

Com um procedimento mais quantitativo, Jagger e Gurr (1995) utilizaram uma série temporal do *Polity III* para rastrear a *terceira onda* descritivamente através do globo e por regiões. O conjunto de dados inclui duas medidas de tipo de regime: autocracia e democracia. As medidas combinada expressam as diferenças entre o nível de autocracia e democracia em um país por meio de cinco indicadores: a) competitividade na participação política; b) regulação da participação; c) competitividade na eleição do executivo; d) limites do chefe do poder executivo. Assim, classificam-se como democráticos os regimes que possuem alta competitividade na participação e eleição do executivo, ausência de regulação, eleições abertas e limites sobre a autoridade executiva. Por outro lado, os países classificados como autocracias possuem pouca ou nenhuma competitividade, alto grau de regulação, eleições fechadas e poucos limites sobre o poder executivo.

Para Linz e Stepan (1996), comportamentalmente, um regime democrático em um território é consolidado quando nenhum ator nacional, social, econômico, político ou institucional significativo, gasta recursos tentando realizar seus objetivos para criar um regime não democrático ou recorrendo à violência ou a intervenção estrangeira para separar-se do Estado. Em relação às atitudes, o regime democrático é consolidado quando uma forte maioria da opinião pública conserva a crença que os procedimentos e as instituições democráticas constituem o modo de governar a vida coletiva em uma sociedade mais apropriada, e quando o apoio às alternativas *anti-sistema* for pequeno e, mais ou menos, isolado pelas forças pró-democráticas. Por fim, constitucionalmente, um regime democrático está consolidado quando forças semelhantes governamentais e não governamentais, ao longo do território do Estado, tornam-se sujeitas e habituadas à resolução dos conflitos dentro das leis específicas, procedimentos e sancionados institucionalmente por um novo processo democrático. Além disso:

“Uma transição democrática é completa quando foram alcançados acordos suficientes sobre procedimentos políticos para produzir um governo eleito, quando um governo chega ao poder como resultado direto do voto livre da população, quando este governo de fato tem autoridade para gerar novas políticas, e quando os poderes executivo, legislativo e judiciário gerados por uma nova democracia não tenham que compartilhar o poder com outros órgãos de *jure*” (Linz e Stepan, 1996:3)

Eles realizam uma comparação entre países do sul da Europa, da Europa pós-comunista e da América Latina após a *terceira onda* e durante o que alguns, a exemplo de Diamond (1997a), denominaram de *quarta onda* de democratização (pós-1989). A questão central desta investigação é a da consolidação democrática.

Para os autores, a consolidação democrática requer a interação de cinco arenas: a da sociedade civil, que presume a liberdade de associação e comunicação; a da sociedade política, que contempla uma contestação eleitoral livre e inclusiva; a do *rule of law*, caracterizada por uma cultura da legalidade; a do aparato de Estado, calcado numa burocracia legal-racional; e a da economia de mercado, fundada numa estrutura que produz um mercado institucionalizado. Portanto, em primeiro lugar, deve existir condição para o desenvolvimento de uma sociedade civil livre e viva; em segundo lugar, deve haver uma autonomia relativa e uma vigorosa sociedade política; em terceiro lugar, deve haver um Estado de direito para assegurar as garantias legais relativas à liberdade dos cidadãos e a autonomia da vida associativa; em quarto lugar, deve haver uma máquina burocrática que é utilizada pelo novo governo democrático; e finalmente, deve haver uma sociedade econômica institucionalizada.

Linz e Stepan (1996) afirmam a existência de diferentes tipos de transição bem como diversos modos de consolidação democrática. Tomando essa diversidade a partir de sete variáveis, sendo duas macro-variáveis (*'stateness'*⁵ e tipo de regime que precede à democratização), duas de médio alcance (base de liderança do regime que precede à democratização e quem iniciou a transição democrática) e três variáveis contextuais (influência internacional, a economia política e o ambiente no qual a nova constituição democrática foi promulgada), os autores chegam a quatro resultados diferentes do processo de transição e consolidação democráticas: a) consolidação democrática; b) baixa qualidade de consolidação democrática; c) consolidação propensa a risco; e d) não-consolidação. Para eles, o Brasil se encontra neste último resultado.

Segundo O'Donnell (1998), existem duas e não apenas uma transição. A primeira é aquela que conduz à instalação de um governo democrático. A segunda, completa a primeira, tornando efetivo o funcionamento de um regime democrático. Não se pode tomar, portanto, por regime democrático, aquilo que configura tão somente um governo democrático. Este contempla apenas a dimensão da democracia eleitoral, enquanto aquele contempla, pelo menos, outras três: a cidadania inclusiva, a proteção dos direitos civis e o controle civil democrático sobre os militares. Para Valenzuela (1990:2), "*Existe um complexo relacionamento de continuidade e descontinuidades entre a primeira e a segunda transição*". Assim, não existe um processo necessariamente linear entre as duas transições. Tanto é possível que ambas se realize, quanto é possível que a segunda e até mesmo a primeira se

⁵ Esta variável captura o grau de soberania do país e o nível de identidade e coesão nacional.

realizem apenas parcialmente, ou mesmo não se efetivem. O processo de consolidação democrática implica na plena realização das duas transições.

Assim, a consolidação democrática requer a eliminação de instituições e procedimentos autoritários e o fortalecimento de determinadas instituições ainda na primeira transição, tais com: um sistema eleitoral democrático, partidos políticos revigorados, um poder judiciário independente, a observância dos direitos humanos entre outras instituições. Valenzuela (1990) chama a atenção para o fato de que representações não eleitas democraticamente, ausência de controle civil sobre os militares e conselhos supremos que revisam as ações de governos democráticos dificultam a efetivação da segunda transição.

Não é possível, portanto, considerar-se consolidada uma democracia na qual o poder civil se encontra sob tutela militar, ou mesmo quando tal poder ainda se encontra ausente em determinadas áreas civis cuja reserva de domínio de autoridade pertence aos militares. Para Bruneau (2005:120), “*Definições amplamente aceitas de consolidação democrática enfatizam que em uma democracia, nenhuma área de governo pode ser excluída do controle de líderes civis eleitos*”. Assim, a tutela do poder civil ou mesmo a reserva de domínio de autoridade de determinadas áreas civis por parte dos militares, configura-se como elementos impeditivos da consolidação democrática. Na América Latina, Chile, Argentina e Brasil são exemplos de transição que se submeteu em boa parte à tutela militar e à reserva de domínio de autoridade. Os dois primeiros países têm conseguido, em anos mais recentes, estabelecer um efetivo controle civil sobre os militares, ao passo que o Brasil permanece ainda em situação desfavorável⁶.

Ainda para Valenzuela (1990), o processo de consolidação democrática leva inevitavelmente os atores políticos a ganhar ou perder parte do poder, da autoridade e da influência política em relação ao regime anterior. Consequentemente, ocorrerá, por parte dos que perdem, tentativas de preservar o poder tutelado, de estabelecer reservas de domínio de autoridade, de instaurar sistemas eleitorais discriminatórios entre outros meios, com o objetivo de manter parcela do poder que detinha anteriormente. Desta forma, instaurar mecanismos institucionais formais não democráticos e mesmo instituições informais (Helmke e Levitsky, 2006) que possam manter parte do poder de alguns desses atores são impedimentos no processo de consolidação democrática. Portanto, aqueles atores beneficiados

⁶ Recentemente no Brasil o controle do tráfego aéreo civil mostrou ser uma dessas áreas. Enquanto o Chile, e mais recentemente a Argentina, já possuem o controle do tráfego aéreo civil sob o controle de civis, no Brasil este permanece sob o controle da aeronáutica. Esta situação tem levado o país, desde o segundo semestre de 2006 a uma crise no setor denominada de “apagão aéreo” cujo desfecho no dia 30 de março de 2007 foi uma grave crise entre o comando da aeronáutica, o Ministério da Defesa e a própria Presidência da República que teve que recuar de uma decisão (negociar com os controladores) de forma vexaminosa.

pelo regime anterior não abrirão facilmente mão do poder e procurarão estabelecer instrumentos através dos quais possam conservá-lo. “Assim, embora a consolidação democrática trate basicamente da eliminação de instituições formais e informais que são hostis à democracia, ela toma a forma de uma luta entre os atores que se beneficiam – ou pensam que poderiam se beneficiar até certo ponto – da existência dessas instituições, e aqueles que não se beneficiariam.” (Valenzuela, 1990:14-15).

Na América Latina, um dos atores mais importantes no cenário político é os militares. Os processos de transição democrática passaram quase que invariavelmente por uma negociação com as Forças Armadas. Consoante Raffetto (2002:4), “Os militares são inerentemente antidemocratas porque eles são organizados hierarquicamente. Além disso, eles têm quase o monopólio sobre o poder coercitivo do Estado. Se não estiverem sob firme controle civil, os militares podem representar uma séria ameaça à democracia”. No Brasil, o golpe militar que pôs fim à monarquia e instaurou a República em 1889, transformou os militares, desde então, em um dos principais atores políticos da vida nacional. A subordinação dos mesmos ao poder civil, que constitui uma das propriedades fundamentais da democracia (Mainwaring, 2001), passou a se configurar num vigoroso obstáculo à consolidação democrática no país. Assim, o estabelecimento do controle civil parece ser *conditio sine qua non* para um processo de consolidação democrática.

“Colocar os militares sob a autoridade dos governos eleitos é uma chave facilitadora das condições para a consolidação democrática. Na medida em que governantes eleitos são mal sucedidos na sua tentativa de subordinar os militares, resulta que a autonomia militar é contrária a consolidação da democracia desde que esta seja, seguindo a concepção acima indicada, uma reserva de domínio que contém um importante ingrediente do poder do Estado: a força das armas. Neste caso, reduzir a autonomia militar é um ingrediente indispensável para a consolidação democrática”.

De acordo com Valenzuela (1990: 21), um conjunto determinado de prerrogativas militares se constitui num consistente indicador do grau de autonomia dos mesmos em relação ao poder civil, a exemplo das Forças Armadas garantirem os poderes constituídos, a lei e a ordem; controlarem as principais agências de inteligência (Zaverucha, 2000); fixarem os orçamentos e terem o controle exclusivo dos seus gastos; não haver revisão do governo civil em relação a programas e doutrinas militares; presença militar em áreas de atividades econômicas (Valenzuela, 1990). Com tais prerrogativas, não há porque os militares quererem estar no poder, pois estes poderão gozar do seu bônus sem ter que arcar com o seu ônus. Assim, controle civil não pode ser confundido com alto grau de prerrogativas militares. O primeiro estabelece os limites da atividade militar àquilo que é da sua competência profissional. O segundo, permite que os militares avancem numa reserva de domínio e poder em esferas que não são propriamente de ordem militar.

Para Diamond (1997b, 22), “*O desafio da consolidação democrática é, assim, reduzir estas prerrogativas e redefinir a missão militar, treinando e investindo nos problemas de segurança externa*”. É preciso, portanto, reduzir a influência dos militares sobre problemas e funções não-militares e estabelecer o controle civil de questões relativas à defesa externa e políticas de segurança nacional tais como estratégia, estrutura das Forças Armadas, gastos, regras de engajamento, etc. (Diamond, 1997b).

Boa parte destas prerrogativas se configura num dos principais entraves para a realização do processo de consolidação democrática: o legado autoritário. No caso do Brasil, os legados hierárquicos e patronato autoritário da época do regime militar (1964-85), continuam a permear as práticas democráticas e, além disso, as memórias do regime militar evocam associações com o desejo por ordem, eficiência e previsibilidade nas esferas econômica e política (Hite e Cesarine 2004). Cesarini e Hite (2004:4) definem legado autoritário como sendo

“[...] aquelas regras, procedimentos, normas padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em experiências autoritárias bem definidas do passado, como um resultado de configurações históricas específicas e/ou lutas políticas que sobrevivem à transição democrática e intervêm na qualidade e prática das democracias pós-autoritarismo”.

É preciso observar, contudo, que nem todo legado autoritário serve de impedimento para a democracia, pois alguns deles são até mesmo benéficos, a exemplo do legado da eficiência ou da criação de um serviço público efetivo. Três variáveis concorrem para indicar quais legados autoritários constituem impedimento para o bom funcionamento da democracia. Em primeiro lugar, a durabilidade do regime autoritário; em segundo lugar, a inovação desse regime; e, em terceiro lugar, o modo de transição do autoritarismo. De acordo com Hite e Cesarine (2004:30-31):

“Por inovação sob o autoritarismo, nós entendemos o grau de transformação e institucionalização das regras, padrões relacionamentos e normas autoritárias, frequentemente simbolizadas por uma nova constituição [...]; por modo de transição, nós compreendemos os modos pelos quais a transição do autoritarismo privilegiou titulares e/ou opositores, alteraram (ou ficaram no lugar) das regras e procedimentos autoritários, influenciou os apelos dos distritos eleitorais daqueles [...], e/ou foi caracterizado por algum grau de violência que fez a descontinuidade mais provável. [...] Por durabilidade, nós entendemos o lapso de tempo do regime autoritário.

Existe uma importante conexão entre a inovação e o modo de transição. Se a transição é contínua, as inovações do regime autoritário são relevantes e o *path dependency* pode ser levado em consideração. Caso contrário, as inovações institucionais podem ser menos relevantes.

Os autores estabelecem as dimensões e os problemas da boa democracia⁷. Na sua segunda dimensão “*Representative and Accountable Government*”, o controle civil sobre os militares e a polícia se constitui em um dos problemas. Os “*Authoritarian Legacies as Constraints to a ‘Good’ Democracy*”, na sua segunda dimensão, *Elite actors*, as altas prerrogativas militares e a deficiência ou nenhuma eficiência da polícia aparecem como um legado autoritário.

Ainda segundo eles, as dimensões da durabilidade, da inovação institucional e da transição contínua influenciam os legados autoritários no Brasil. No que diz respeito à dimensão das *instituições e normas do regime*, o Brasil contempla todos os legados: regras legais autoritárias, um *rule of law* falho ou inexistente, um judiciário escassamente independente, grande presença do setor público na economia. No que respeita a dimensão dos *atores da elite*, o país contempla dois dos quatro legados: o alto grau das prerrogativas militares e uma polícia falha ou ineficiente. Finalmente, no que concerne à última dimensão, *cultura e nível das massas*, o Brasil contempla quatro dos cinco legados: o estatismo; a passividade, o conformismo e o cinismo; o medo e a alienação política; e atitudes não-democráticas. Por fim, para Hite e Cesarine (2004:62) “*Os legados autoritários permeiam ativamente a democracia brasileira, legados que em boa parte tem sido estrutural e que foi exacerbado pelo regime militar*”.

Surge aqui uma nova questão no que diz respeito a como saber distinguir os legados autoritários surgidos durante o período de autoritarismo e os legados que já são de períodos anteriores àquele (Agüero 2004; Pereira e Ungar 2004).

Ao analisar os legados autoritários e as reformas da polícia no período de pós-transição, Pereira e Ungar (2004) concluem que desde os tempos coloniais até o presente, a polícia no Brasil apresenta tendências autoritárias e que os policiais administram castigos corporais nos suspeitos e servem aos interesses políticos imediatos dos governantes. Além disso, a despeito dos obstáculos para realizar as reformas políticas em nível nacional, ela varia de estado para estado e já ocorre em alguns deles, a exemplo de São Paulo, que com algum sucesso vem reduzindo a violência policial. Assim, é possível depreender que o caráter autoritário das polícias brasileiras não resulta unicamente do regime autoritário anterior, mas se constitui em legado estrutural.

⁷“Uma boa democracia é uma democracia estável, consolidada, com um alto nível de eficácia decisional e eficiência administrativa a implementação política. Uma boa democracia é responsiva e responsável politicamente. Ela deve incluir alta autonomia as instituições locais e regionais. Uma boa democracia não é uma democracia mínima, mas ela é um regime que prover as melhores oportunidades para a implementação de valores democráticos, tais como liberdade e igualdade” (Hite e Cesarine, 2004:26)

Ao contrário, Zaverucha (2000) assevera não apenas a existência de uma militarização da segurança pública como legado autoritário do período (1964-85), mas vai além afirmando a contribuição de governos civis⁸ pós-transição a essa militarização. Ele define a militarização como sendo “[...] o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública” (2005:128).

Esta seção será finalizada lembrando aos que propugnam a consolidação da democracia no Brasil que, apesar dos atores civis tentarem reduzir o espaço político e econômico ocupado pelos militares, existe ainda um grande número de prerrogativas destes que impossibilitam efetivamente o controle civil democrático, que tem como desdobramento, como sugere Hunter (1997), o fato das Forças Armadas permanecerem sendo um fator de poder levado em consideração pela maioria dos atores políticos, especialmente em períodos de crise.

]

3 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES⁹

O fim da guerra fria e a transição do autoritarismo para a democracia, ocorrida em escala mundial no final do século passado, trouxeram consigo um novo desafio aos novos regimes no âmbito das relações civil-militares. Países com controle civil não democrático sobre os militares (pós-comunistas do leste europeu) e países onde esse controle era inexistente (ditaduras militares latino-americanas), passaram a enfrentar a árdua tarefa de estabelecer um controle civil democrático sobre as suas Forças Armadas¹⁰.

Assim, neste novo contexto mundial, ocorre uma profunda mudança no papel desempenhado pelos militares e como ele se estabelece uma necessidade de reformular as suas relações com o poder político. O propósito primário de uma força militar é prover a segurança externa de um país (Goodman 1996). No entanto, não é isso que se observa nos

⁸ Entre outros exemplos, pode-se citar a extinção no governo FHC da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), e a criação em seu lugar da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), que ficou sob a direção do General Gilberto Serra, ex-secretário de Segurança Pública do governo de Cristovam Buarque no Distrito Federal (Zaverucha 2000).

⁹ “A relação entre civis e militares constitui um dos aspectos da política de segurança nacional. O objetivo da política de segurança nacional é fortalecer a segurança das instituições sociais, econômicas e políticas contra ameaças que surjam de outros países independentes” (Huntington, 1996:19)

¹⁰ Tilly (1992) denomina de “*military control*” a presença dos seguintes elementos em uma sociedade: a) o exercício da liderança política por atores militares; b) a existência de uma lei marcial; c) a autoridade extrajudicial exercida pelas forças de segurança; d) ausência de controle político central sobre as Forças Armadas; e) ocupação por forças militares estrangeiras. Ao contrário, ocorre o controle civil em uma sociedade quando: a) declina a liderança política dos militares; b) inexiste uma lei marcial; c) restringe-se a autoridade extrajudicial das forças de segurança; d) aumenta o controle centralizado sobre as Forças Armadas; e) inexistência de ocupação por forças militares estrangeiras.

países latino-americanos. Há na verdade, uma predominância das missões internas sobre as missões externas, e as ditaduras militares, dos anos sessenta e setenta, caracterizam bem esse fenômeno (Desch 1996). Assim, o estabelecimento de um controle civil democrático sobre os militares permanece sendo um dos grandes desafios das democracias eleitorais da América Latina.

Uma primeira questão a ser colocada é a da identificação do tipo de relações civil-militares existentes. Um critério utilizado por diversos autores é o da dicotomia “*good*” e “*poor*” entre tais relações. Consideram-se “*good*” as relações civil-militares quando as Forças Armadas permanecem estritamente dentro das suas atribuições profissionais, e “*poor*” aquelas relações em que os militares extrapolam esses limites e interferem em áreas claramente não militares. Consideram-se ainda “*poorest*” as relações civil-militares dadas em situações resultantes de golpes advindos das Forças Armadas. Diversamente, Desch (1996) mede as relações civil-militares a partir do exame do modo pelos quais os líderes civis e militares negociam as diferenças políticas entre eles. Assim, as relações civil-militares são melhores nos países onde as autoridades civis são capazes de prevalecer nas disputas políticas com os militares. Outra concepção das relações civil-militares é de que a mesma constitui uma “*trindade*” (*trinity*) composta pelo controle civil democrático, pela efetividade e pela eficiência (Bruneau 2005). As instituições necessárias para realizar esta trindade são quatro: um ministério da defesa, uma legislatura, um processo interagência e um sistema de inteligência.

Uma segunda questão diz respeito à missão dos militares e aos ambientes de ameaça (*threat environments*). A melhor forma de identificar a missão dos militares e o seu ambiente de ameaça é examinando a sua doutrina (Desch 1996). Se este ambiente tem como foco ameaças externas, produz-se um ótimo padrão de relações civil-militares. Este é o padrão encontrado nas democracias consolidadas. Se o foco das ameaças é interno isso produz uma maior dificuldade do estabelecimento de um controle democrático civil sobre as Forças Armadas. Este padrão se apresenta na maioria dos países cujas democracias ainda não estabeleceram o pleno controle civil democrático sobre os militares.

Um terceiro problema concerne ao tipo de controle propriamente dito. Huntington (1996a) fez uma clássica distinção entre controle civil subjetivo e controle civil objetivo. O fato é que os políticos frequentemente não resistem à tentação de colocar os militares na arena política trazendo-os para a sua facção e colocando-os contra a facção política adversária. Esse esforço para controlar os militares politizando-os e fazendo com que os mesmos se assemelhem ao setor civil, é o que se denomina de controle subjetivo (Desch 1996). Ao

contrário, por controle objetivo se entende os mecanismos “[...] que envolvem concessão significativa à autonomia das Forças Armadas na esfera estritamente militar em troca de completa lealdade política” (Desch, 1996:14). Para Huntington (1996: 83-85) “[...] a essência do controle civil subjetivo é a negação de uma esfera militar independente”, enquanto, o controle civil objetivo envolve:

“1) um alto nível de profissionalismo militar e o reconhecimento dos militares dos limites da sua competência profissional; 2) a efetiva subordinação dos militares aos líderes políticos civis que tomam as decisões básicas sobre política externa e militar; 3) o reconhecimento e a aceitação pelas lideranças de uma competência e autonomia na área profissional militar; 4) como resultado, tem-se a minimização da intervenção militar na política e da intervenção política na esfera militar. (Huntington, 1996:3-4)

Para Zaverucha (2000) esta distinção já não é esclarecedora nos dias atuais, pois o “Controle objetivo civil não anda, necessariamente, junto com profissionalização militar” (2000:22), e cita o período iniciado em 1964 como sendo aquele em que os militares alcançaram o auge do seu profissionalismo. Assim, a autonomia militar é necessária para a consecução do controle civil democrático, não obstante, ela não é a sua garantia. Ao contrário, ela pode perfeitamente ensejar o desejo de uma autonomia política que em última instância resulta em tentativas de golpe.

De acordo com o acima descrito, as relações civil-militares na América Latina se caracterizam por possuírem um padrão “*poor*”, uma missão focada para os conflitos internos e um controle civil precário ou inexistente. De acordo com Desch (1996:18) “*As ditaduras militares que nos anos 60 e 70 caracterizaram o Cone Sul da América Latina ilustra como a predominância das missões internas sobre as externas contribuíram para relações civil-militares ‘poor’*”. No caso do Brasil, ficou clara a forma pela qual os oponentes do governo Goulart, encorajaram ativamente os militares no sentido de interferirem na arena política e deporem o presidente. Isso caracteriza como os militares em várias ocasiões no governo republicano estavam voltados para missões primariamente internas e frequentemente de ordem não militar. Assim, é possível encontrar aqui um ponto de convergência entre missões internas, não tradicionais e relações civil-militares “*poor*” (Desch 1996).

O fim do conflito ideológico internacional conduziu os Estados, de um modo geral, a um novo desafio frente a esse tradicional papel das Forças Armadas. Para Huntington (1996), as novas democracias precisam reestruturar as suas relações civil-militares e, nessa arena, vários fatores jogam um importante papel. Em primeiro lugar, faz-se necessário uma larga difusão e aceitação das normas de profissionalização militar e controle civil sobre os mesmos em escala mundial. Em segundo lugar é preciso que o controle civil sobre os militares seja

desejável por ambas as lideranças. Por fim, a reforma das relações civil-militares impõe poucos custos e dissemina benefícios, ao contrário de outras reformas.

No caso específico da América Latina, o fim dos regimes autoritários, da guerra fria e do combate interno ao movimento comunista internacional, requer também novas missões militares que sejam congruentes com a atual realidade. Assim, é possível enumerar algumas dessas missões: 1) Em primeiro plano, as Forças Armadas devem estar voltadas para a defesa das ameaças externas; 2) segundo, em alguns casos (Colômbia e Peru)¹¹, os militares têm se defrontado com o combate a movimentos guerrilheiros; 3) terceiro, em algumas operações “policiais” os militares têm combatido o narcotráfico; 4) quarto, em algumas situações têm ajudado também o governo em programas de desenvolvimento social e econômico; 5) participam ainda de missões de paz internacional; 6) finalmente, participam da administração de alguns empreendimentos produtivos, a exemplo da Embraer no Brasil. (Rial 1996).

4 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES NO BRASIL

A intervenção militar no Brasil remonta ao período da Proclamação da República, mas a geração que sucede Caxias e Osório já não guardava sentimentos de lealdade em relação ao monarca.

A sucessão dos acontecimentos que ficou conhecido como a “Questão Militar”¹², envolvendo principalmente os Coroneis do Exército brasileiro Senna Madureira e Cunha Matos nos anos que antecederam a Proclamação da República, mudou definitivamente as relações civil-militares no Brasil. Instaurada a República, Eduardo Prado (Faoro, 2001), denominará os militares de “Exército político”, e parece prever o papel que as Forças Armadas passarão a desempenhar a partir de então: o de um “poder moderador” da política nacional. É o que afirma Stepan (1971, p.66) ao analisar as relações entre as Forças Armadas e o poder político no Brasil no período republicano: *“Muitos brasileiros tem notado que desde a queda da monarquia, em 1889, os militares têm assumido e sido representantes do tradicional ‘poder moderador’, originalmente exercido pelo imperador.”* É este de fato e de direito, o papel que cumprem as Forças Armadas durante toda a República só mudando esse

¹¹ Os principais movimentos guerrilheiros peruanos o Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Tupac Amaru, bem como as FARCS na Colômbia, já não mais existem nos dias atuais.

¹²A “Questão Militar” se constituiu em uma sucessão de conflitos registrados entre 1886 a 1887 entre oficiais do Exército brasileiro e a monarquia. Esses eventos que inicialmente toma contornos de questões relativas à casos isolados de indisciplina militar redundam em um confronto entre os militares e o governo. Tal confronto culminará em 1889 com o fim da monarquia e a Proclamação da República.

padrão quando em 64 os militares surgem como poder alternativo (*military rule*) ao poder político.

Assim, os militares se colocam como um subsistema da esfera política nacional e, nessa medida, a ausência de controle civil democrático sobre os militares posterga a consolidação da democracia. O arranjo institucional mínimo necessário para o estabelecimento de uma democracia contempla, entre outros elementos, o controle civil democrático sobre os militares. Não é o que a historiografia brasileira nos mostra. Dos dois períodos considerados democráticos durante a República, quatro governos do período 1946-1964, e cinco do período 1985-2011, todos sofreram alguma forma de ingerência das Forças Armadas, que pelo menos, desfrutaram de prerrogativas que não são compatíveis com um regime político efetivamente democrático.

Todos os governos que constituíram a Quarta República¹³ e a Nova República¹⁴ foram caracterizados não apenas por uma grande autonomia dos militares em relação aos civis, mas também por uma intensa ingerência daqueles no poder político. Tais relações civil-militares podem ser definidas através do que Stepan (1988) denomina de acomodação civil desigual, isto é, o alto grau de abrangência das prerrogativas militares que, segundo Zaverucha (2000, p.36): “*implicam a inexistência de facto, assim como de jure, de controle civil democrático sobre os militares*”. Por um lado, essa situação gera instabilidade política pelo fato de os militares possuírem uma estrutura de poder latente¹⁵ que os civis hesitam erradicar pelo receio

¹³ O primeiro, de Eurico Gaspar Dutra, é uma decorrência da deposição de Vargas pelos militares. O segundo, de Vargas, cuja anuência dos militares foi necessária para sua posse, culminou com a exigência da sua renúncia pelas próprias Forças Armadas. Sem conseguir conduzir o seu mandato até o seu final, Vargas comete suicídio. O terceiro, de Juscelino Kubitschek, só teve a sua efetivada graças ao “golpe preventivo” do marechal Lott. Além disso, Jacareacanga (1956) e Aragarças (1959) são também exemplos do insipiente controle civil sobre os militares. Por fim, o quarto e último governo do período, foi o mais conturbado de todos: Jânio Quadros renuncia sete meses após a sua posse; os ministros militares tentam impedir a posse de João Goulart; a posse só é possível num acordo que instaura de forma autoritária o parlamentarismo, que retira do presidente a função de Chefe de Governo; um plebiscito reinstaura o sistema presidencialista e, quatorze meses depois, Goulart é deposto por um golpe de estado.

¹⁴ Para Zaverucha (2007) “Os militares estiveram e estão presentes em todos os governos. No caso do Sarney, quem deu a palavra final para que assumisse foi o Exército. Havia uma disputa jurídica para saber quem deveria assumir, se era o Ulisses Guimarães ou Sarney. Houve até reunião de ministros do STF para tentar definir essa disputa jurídica. Prevaleceu a espada do general Leônidas. Sarney só tomou posse depois que o general telefonou dizendo que o presidente seria ele. Já o Collor peitou os militares, acabando com o SNI, reduzindo o orçamento militar. Mas, com o processo de impeachment, enfraqueceu e passou a agradar aos militares. Era tarde demais. Itamar foi consultar os militares antes de assumir o poder para saber se eles o apoiavam. Recebeu carta verde e, como agradecimento, nomeou nove ministros militares”.

¹⁵ A confirmação desse poder latente está presente nas palavras do Ministro do Superior Tribunal Militar (STM) e General da reserva, Valdésio Guilherme de Figueiredo: “Não quero ser um complicador da política do Brasil, cada vez mais complicada. Agora, a soberania vai ter que ser defendida de qualquer jeito. **Essa conversa de que o Exército mudou é conversa fiada. As Forças Armadas não mudaram nada, porque não mudam nunca. Apenas se recolheram. Agora, se tiver que intervir, claro que vão intervir. É missão constitucional, a**

de um golpe. Por outro lado, a manutenção de altas prerrogativas militares levaria, segundo Stepan (1988), a uma espécie de “golpe branco” e este, por sua vez, a um regime não democrático.

As relações civil-militares no Brasil descrevem, assim, um movimento pendular entre golpes de estado explícitos e “golpes brancos”. O regime democrático não consiste apenas na ausência de ruptura institucional, mas também na presença de instituições políticas sólidas, livres das ameaças de ruptura. Tanto as ameaças, quanto o rompimento das instituições políticas democráticas, foi o que não faltaram no primeiro período a ser investigado.

Quais os motivos que levaram as elites civis no Brasil a se submeterem à tutela militar? A resposta aqui propugnada se fundamenta no seguinte: as elites civis necessitam de um *hedge* que lhes garanta o seu *status quo*, e este *hedge* são as Forças Armadas, que segundo Fernando Pedreira “[...] até 31 de março (de 1964) [...] davam os limites dentro dos quais era consentido o jogo político e o exercício dos poderes propriamente constitucionais; [...]” (*apud* Benevides, 1979:192). Assim, as elites civis sabem que as mudanças bruscas, as transformações radicais dos processos econômico e social são sempre uma ameaça a sua própria condição. Neste sentido, é melhor manter os que detêm as armas ao seu lado. Não há, pois, no Brasil, interesse dos civis, ou pelo menos, das elites civis, em estabelecer o controle democrático sobre os militares. Assim como também não se pode falar em “golpe militar” como se este fosse uma mera articulação de oficiais das Forças Armadas¹⁶. As elites civis recorrem aos militares todas as vezes que elas se sentem ameaçadas, seja por “‘democracia’ de menos”, seja por “‘democracia’ demais”. Assim, o evento ocorrido em 31 de março de 1964 se caracterizou muito mais como um golpe civil-militar que rompeu a institucionalidade da ordem inaugurada pela Carta de 1946.

A ausência de instituições democráticas sólidas, portanto, não resulta de uma imperfeição circunstancial da “democracia” brasileira que busca a consolidação. Ao contrário, afirma-se aqui que esta imperfeição é desejável tanto pelas elites civis quanto pelas militares.

Pode-se afirmar, assim, que no Brasil as instituições políticas são mantidas, propositadamente, de forma híbrida, ora contemplando determinados direitos na ausência de

garantia da lei, da ordem e das instituições. (grifo nosso). Vem um doido aí e resolve dar uma de presidente da Venezuela e querer se perpetuar no poder. Quer dizer ... Se o Congresso mudar a Constituição, vamos bater palmas. Se não mudar, aí não pode. É lógico que tem que haver uma defesa das instituições. (Figueiredo, 2007).

¹⁶ “Foi visto que a maioria dos atores políticos utilizou os militares para promover os seus próprios interesses políticos, e os golpes não podem ser considerados meramente como uma reação unilateral de uma instituição militar arbitrária e independente agindo em nome das suas próprias necessidades e ideologia, mas como uma reação tanto dos militares quanto dos civis às divisões políticas no seio da sociedade” (Stepan, 1971, p. 85).

outros, ora criando uma distinção de cidadania entre as diversas classes sociais, ora realizando consensos políticos positivos, ora realizando consensos políticos negativos.

5 RELAÇÕES CIVIL-MILITARES E A NÃO CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA: A AUSÊNCIA DE CONTROLE CIVIL

Para analisar as repercussões das relações civil-militares e a consolidação de um regime democrático, faz-se necessário entre outras coisas, considerando-se a definição de democracia nos termos de Manwaring *et alii* (2001), saber se os civis eleitos governam de direito e de fato. Assim, é preciso verificar se existe nas relações entre as Forças Armadas e o poder político, o controle civil deste sobre os militares.

Dessa forma, em primeiro lugar, para investigar as relações civil-militares e, em particular, o controle civil dos períodos em foco, este trabalho está alicerçado no modelo de Stepan (1971 e 1988)¹⁷ que consiste, fundamentalmente, numa função de duas variáveis: o grau de abrangência das prerrogativas militares; e o nível e contestação militar ao controle civil.

Considerando, assim, a matriz 2 x 2, abaixo, as variáveis terão as seguintes combinações possíveis:

		Prerrogativas	
		Alta	Baixa
Contestação	Alta	y	z
	Baixa	x	w

1º) y, onde o grau de contestações ao controle civil é alto e as prerrogativas militares também são altas, o que seria insustentável para as lideranças civis; 2º) z, onde o grau de contestação é alto e as prerrogativas são baixas, o que não é factível para os militares; 3º) w, onde o baixo grau de contestação e as baixas prerrogativas conduzem ao controle civil democrático sobre os militares; e, finalmente, 4º) x, onde o baixo grau de contestação e as altas prerrogativas levam a **acomodação civil desigual**.

Em segundo lugar, as prerrogativas militares foram incorporadas, em parte, daquelas elencadas por Zaverucha (2000), considerando-as em cada período e em cada governo separadamente. As existentes em cada governo estão assinaladas com um S (sim) e as não existentes com um N (não). São elas:

¹⁷ O modelo de análise de Stepan (1971) é do tipo *moderator*. Ele demonstra a importância do forte apelo das elites civis aos militares no sentido de formarem uma coalizão golpista entre os anos de 1945 e 1964 no Brasil.

Quarta República

Tabela de Prerrogativas Militares	GD	GV	JK	JQ	JG
Pr 1 – Forças Armadas garantem os poderes constitucionais, a lei e a ordem.	S	S	S	S	S
Pr 2 – Potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna	S	S	S	S	S
Pr 3 – Militares controlam principais agências de inteligências; parca fiscalização parlamentar.	S	S	S	S	S
Pr 4 – Alta possibilidade de civis serem julgados por tribunais militares mesmo que cometam crimes comuns ou políticos.	S	S	S	S	S
Pr 5 – Presença militar em áreas de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação etc.)	S	S	S	S	S
Pr 6 – Militares da ativa ou da reserva participam do gabinete governamental.	S	S	S	S	S
Pr 7 – Inexistência do Ministério da Defesa	S	S	S	S	S

GD – Gaspar Dutra; GV – Getúlio Vargas; JK – Juscelino Kubitschek; JQ – Jânio Quadros; e JG – João Goulart.

Nova República

Tabela de Prerrogativas Militares	JS	FC	IF	FHC I	FHC II	LU I	LU II
Pr 1 – Forças Armadas garantem os poderes constitucionais, a lei e a ordem.	S	S	S	S	S	S	S
Pr 2 – Potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna	S	S	S	S	S	S	S
Pr 3 – Militares controlam principais agências de inteligências; parca fiscalização parlamentar.	S	S	S	S	S	S	S
Pr 4 – Alta possibilidade de civis serem julgados por tribunais militares mesmo que cometam crimes comuns ou políticos.	S	S	S	S	S	S	S
Pr 5 – Presença militar em áreas de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação etc.)	S	S	S	S	S	S	S
Pr 6 – Militares da ativa ou da reserva participam do gabinete governamental.	S	S	S	S	S	S	S
Pr 7 – Inexistência do Ministério da Defesa	S	S	S	S	N	N	N

JS – José Sarney; FC – Fernando Collor; IF – Itamar Franco; FHC I e FHC II; LU – Lula I e LU – Lula II

A partir das prerrogativas militares acima enumeradas é possível perceber que a existência do Ministério da Defesa, a partir do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, é a única prerrogativa que acena de forma positiva no sentido do controle civil. Em 1999, o então presidente FHC criou aquele Ministério. É preciso considerar, no entanto, que o período focado por esta pesquisa os que ocuparam aquele ministério não conseguiram preceituar o que dispõe a Lei Complementar nº. 97 de 9 de junho de 1999, no seu artigo 9: “O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior de Defesa, pelas Secretarias e demais órgãos, conforme definido em lei”. Ao contrário, sempre que houve algum conflito entre o Ministério da Defesa as Forças Armadas, venceu esta em detrimento do Ministério da Defesa. O caso Viegas e o a crise do apagão aéreo ilustram bem a supremacia

da força dos comandantes militares sobre os ministros da defesa. Trata-se, portanto, de estabelecer a configuração do regime político a partir das violações da quarta propriedade da democracia, que implica no efetivo controle civil democrático sobre os militares Manwaring *et alii* (2001). Pode-se perceber que pelo alto grau das prerrogativas mantidas pelos militares em períodos de democracias eleitorais, decorre uma situação de **acomodação civil desigual**. Esta é uma situação definida por Stepan (1971), na qual o baixo nível de contestação militar se deve ao alto nível das suas prerrogativas. Portanto, o poder político não estabelece de fato o controle civil e, assim, dificulta a consolidação da democracia. Conseqüentemente, ao juízo dessa análise, não é possível conceber os períodos do regime político brasileiro como democráticos, nem tampouco como autoritários. Desta maneira, a questão reside em classificá-los, ainda de acordo com Manwaring *et alii* (2001), como um regime semidemocrático.

Considerar a existência de uma violação grave da quarta propriedade da democracia nesse período parece igualmente inadequado, pois não é possível negar as democracias políticas então existentes (com realização de eleições periódicas e todos os seus requisitos). Sendo assim, o semi-autoritarismo fica descartado. Resta, portanto, considerar que no período supracitado ocorreram violações parciais da quarta propriedade da democracia e que, desse modo, os referidos regimes políticos devem ser considerados como semidemocráticos.

6 CONCLUSÃO

A transição de um regime autoritário para um regime democrático, como pôde ser visto, demanda a contemplação de diversos aspectos das diferentes esferas da vida social. Um regime democrático não se reduz a uma mera democracia eleitoral, a um mero governo democrático. Embora esta investigação tenha um caráter, como dito anteriormente, preliminar, é possível perceber as dificuldades inerentes à consolidação da democracia no Brasil.

Poder-se-ia ter escolhido algumas outras variáveis para tratar-se da questão relativa à consolidação da democracia. No entanto, optou-se por tomar como variável as prerrogativas militares. Estas indicam o maior ou menor grau de participação das Forças Armadas na esfera política e expressa a reserva de domínio que os militares mantêm mesmo após a transição para um governo democrático. Quanto maior o número dessas prerrogativas e, conseqüentemente, da reserva de domínio, menor o grau de controle civil democrático, menor a possibilidade de realizar a consolidação democrática.

Portanto, conclui-se que o regime democrático brasileiro não conseguiu consolidar-se, nem entre os anos de 1946 e 1964, nem entre os de 1985-2011. O argumento fundamental da mesma, é que a ausência de controle civil democrático sobre os militares, mediante as altas prerrogativas destes, levou as relações civil-militares a uma situação de **acomodação civil desigual**, que se caracteriza por uma situação política instável. No caso brasileiro, o poder político esteve sempre ameaçado por tentativas de golpes que fracassaram (1954, 1955 e 1961), ou de golpes bem sucedidos, a exemplo do de 1964. No que concerne à Nova República, o fato de não haver ameaças de golpe explícitas se deve ao alto grau de autonomia das Forças Armadas e da manutenção da grande maioria das prerrogativas existente à época do regime militar. Além disso, a militarização da segurança pública propiciou e continua a propiciar inevitavelmente à violação de direitos civis, tais como a segurança individual e a integridade física.

Finalmente, a despeito do sucesso ou do insucesso das ingerências militares na política nacional e dos seus consequentes desdobramentos, o fato é que elas, por si só, demonstram que a baixa qualidade da democracia brasileira resulta inequivocamente entre outras variáveis, da ausência de controle civil, que fragiliza as suas instituições políticas perante as Forças Armadas e posterga a consolidação de um regime democrático.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÜERO, Felipe. Authoritarian Legacies: The Military's Role, *in* K. Hite and P. Cesarine (orgs.) **Auhoritarian Legacies and Democracy in Latin América and Southern Europe**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquista. **O Governo Kubstschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política – 1956-1961**. Prefácio de Celso Lafer. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, (Estudos brasileiros, v. 8), 1979.

BRUNEAU, Thomas C. Civil-Militar Relations in Latin-America: The hedgehog and The Fox Revisited. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**. Año 19, 2005, 111-131.

CESARINI, Paolo e HITE, Katherine. Introducing the Concept of Authoritarian Legacies **in: Auhoritarian Legacies and Democracy in Latin América and Southern Europe**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2004.

DESCH, Michail C, Threat Environments and military Missions, *in* DIAMOND, Larry & PLATTNER, MARC F. **Civil-Military Relations and Democracy**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

DIAMOND, Larry. **Is the Third Wave of Democratization over. An Empirical Assessment**. Working Paper # 236, 1997a, 1-51.

DIAMOND, Larry. **Is the Third Wave of Democratization over. The Imperative of Consolidation.** Working Paper # 237, 1997b, 1-43.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. São Paulo, Editora Globo, 2001.

FIGUEIREDO, Valdésio Guilherme de. **O Globo, Caderno Prosa e Verso**, 07 de abril de 2007.

GOODMAN, Louis W. Military Roles Past and Present, in DIAMOND, Larry & PLATTNER, MARC F. **Civil-Military Relations and Democracy.** Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

HELMKE, Gretchen & LEVITSKY, Steven, **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HITE, Katherine & CESARINE, Paola. **Auhoritarian Legacies and Democracy, in Latin América and Southern Europe.** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2004.

HUNTER, Wendy. **Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers.** North Caroline: The University of North Carolina Press, 1997.

HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.** Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

HUNTINGTON, Samuel. **O soldado e o Estado: teoria das relações entre civis e militares.** Trad. José Lívio Dantas, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1996.

JAGGER, K. and GURR, T. R. Traking Democracy's Third Wave with the Polity III Data, **Journal of Peace Research**, 32(4), 1995, 469-482.

LANDMAN, Todd. **Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction** (2004). 2. ed., USA: Routledge, 2004.

LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred. **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe.** Baltimore e Londres, Johns Hopkins University Press, 1996.

MAINWARING, Scott. BRINKS, Daniel & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando regimes políticos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, 2001, 645 a 687.

O'DONNELL, Guillermo. **Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**, 1998, 87-102.

PEREIRA, Antony W. e UNGAR, Mark. The Persistence of the Mano Dura: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and Southern Cone in: **Auhoritarian Legacies and Democracy in Latin América and Southern Europe.** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2004.

RAFFETTO, Shackley F. Civilian Control over th Militry in a Democracy: Defining and Anlyzing th Civil-Military gap and the US Experience. Working Paper – November, 2002.

RIAL, Juan. Armies and Civil Society in Latin America, in DIAMOND, Larry, & PLATTNER, Marc F. **Civil-Military Relations and Democracy.** Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

STEPAN, Alfred. **The Military in Politics: Change Patterns in Brazil.** New Jersey: Princeton University Press, 1971.

STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politicas: Brazil and the Southern Cone.** New Jersey: Princeton University Press: 1988.

TILLY, Charles. **Coercion, Capital, and the European States.** Cambridge: Blackwell,1992.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998).** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

ZAVERUCHA, Jorge. **Estadão, Caderno Aliás**, 8 de abril de 2007.

VALENZUELA, J. Samuel. **Democratic Consolidation in Post-Trasitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions.** Working Paper # 150, 1990.