

# As prerrogativas militares nas transições brasileira, argentina e espanhola

**Jorge Zaverucha**

A situação mundial das relações entre civis e militares, especialmente no Terceiro Mundo, é muito bem capturada pela afirmação de Mosca, segundo a qual o controle civil sobre os militares (1) “*is a most exception in human history*” (2). Abundam casos em que as Forças Armadas mantiveram seu poder autônomo vis-à-vis os civis. A Espanha é uma das raras exceções. De fato, os espanhóis conseguiram completar sua transição do autoritarismo para a democracia, libertando-se da tutela militar (3), e criaram um regime político competitivo. Hoje, governos democráticos se sucedem e os militares lhes obedecem, tal qual nas sólidas democracias européias ou norte-americanas, embora a Espanha tenha uma fraca tradição democrática (4).

Não só a Espanha, mas também Brasil e Argentina, no momento da transição, possuíam uma frágil tradição democrática. Apenas a Espanha, contudo, conseguiu completar a transição do autoritarismo para o regime democrático (5). Ao contrário do caso espanhol, a probabilidade de uma intervenção militar no processo político argentino (6) e brasileiro (7) é vista como sendo factível e restringe a vida política democrática diária nos dois países sul-americanos. De fato, os militares argentinos e principalmente os brasileiros continuam a exercer um alto grau de autonomia política vis-à-vis os governos constituídos. Os militares ainda predeterminam alguns resultados *ex ante* (8), pois intimidam os civis, além de conseguirem controlar alguns resultados *ex post* (9) do processo político. O resultado é que tal situação prejudica o processo de consolidação democrática e, conseqüentemente, as chances de retrocesso político continuam a existir (10).

Temos, portanto, por um lado, a fracassada tentativa do presidente Alfonsín em controlar os militares. Mesmo assim, as relações entre civis e militares na Argentina foram discutidas pela população e seus representantes políticos. Os civis foram capazes de se organizar e de articular interesses contrários aos dos militares (11), como no caso do julgamento da junta militar responsável pelo desaparecimento de milhares de inocentes durante a guerra suja. Um tribunal civil, fato inédito na história do Cone Sul, condenou à prisão a mais alta cúpula militar argentina (12). O sucessor de Alfonsín, Presidente Carlos Menem, embora tenha aparentemente conseguido acalmar os caras-pintadas, pouco tem se esforçado para abolir os bolsões autoritários dentro do aparelho de Estado argentino.

Por outro lado, no Brasil, José Sarney e o Congresso quase nada fizeram para promover o controle civil sobre os militares (13) e o Presidente Collor não demonstra estar interessado em extirpar a tutela militar sobre o poder civil (14). Em 23 de julho de 1991, Fernando Collor de Melo aprovou a Lei Complementar nº 69, que, dentre outras coisas, concedeu às Forças Armadas a prerrogativa de serem guardiãs da lei e da ordem, como na Constituição autoritária de 1967-69 (1 S).

Embora os militares se comportem autonomamente, tanto na Argentina quanto no Brasil, creio ser possível estabelecer a existência de diferentes graus de tutela e, conseqüentemente, de prerrogativas militares. Quanto maior for a tutela militar sobre o poder político, maiores serão as prerrogativas militares, mais amplo o comportamento autônomo dos militares e menor o controle democrático sobre os mesmos. Argumentarei que a Espanha e o Brasil representam pólos opostos, no que tange ao grau de autonomia militar vis-à-vis as autoridades civis. A Argentina encontra-se atualmente numa situação intermediária em termos de prerrogativas militares, ora parecendo-se com a Espanha, ora com o Brasil. Procurarei provar comparativamente esta afirmação através da análise de nove itens (16).

## **As prerrogativas militares**

### *1) Militares controlam as principais agências de inteligência, com parca fiscalização parlamentar*

O regime franquista tinha nada menos que onze serviços de inteligência (17). Obviamente, num regime democrático era necessário discipliná-los. De fato, Adolfo Suárez conseguiu, através do Decreto Real 2723, de 2 de novembro de 1977, que fosse criado o Centro Superior de Información de La Defensa (CESID), com a função de centralizar os serviços de inteligência bem como preencher as necessidades da Junta de Jefes del Estado Mayor (JUJEM) (18). Aos poucos, no entanto, o CESID foi se ajustando mais aos interesses militares que aos civis. O Decreto Real 726, de 27 de março de 1981, chegou a estabelecer que o CESID deveria ajudar as Forças Armadas a executarem suas missões de acordo com o artigo constitucional oitavo (19).

Após a renúncia de Suárez e a fracassada tentativa de golpe de Estado em 23 de fevereiro de 1981, o novo primeiro-ministro, Leopoldo Calvo Sotelo, e seu ministro da Defesa, Alberto Oliart, procuraram domesticar o CESID. A ordem ministerial 15/30, de setembro de 1982, tinha o objetivo de trazer tal serviço de inteligência de volta às suas origens, isto é, informar primordialmente o governo ao invés das Forças Armadas (20).

O governo de Felipe González foi mais adiante e procurou afastar qualquer possibilidade de vinculação do CESID com os militares: o Decreto Real 135, de 1984, tornou o CESID organicamente subordinado ao Ministério da Defesa e funcionalmente dependente do primeiro-ministro. Além disso, o primeiro-ministro estabeleceu que o CESID passaria a ser exclusivamente sua agência de informações, embora ela dependesse do Ministério da Defesa (21). O uso indiscriminado dos serviços de inteligência para assuntos internos foi abolido da Espanha. Portanto, a mentalidade franquista do “inimigo interno” foi abolida. Afora isto, tornou-se rotina o comparecimento do diretor do CESID às sessões patrocinadas pelo comitê de defesa do Parlamento espanhol (22). Hoje, o controle civil sobre as principais agências de inteligência está consolidado graças também à decisiva fiscalização parlamentar. .

Ao contrário da Espanha, os políticos argentinos não conseguiram criar uma única organização encarregada de controlar o fluxo das informações de inteligência como o CESID. Raúl Alfonsín, ao assumir a presidência, encontrou a Secretaria de Inteligencia y Defensa del Estado (SIDE). Insatisfeito com tal agência, no final de outubro de 1986, Alfonsín reviveu a Central Nacional de Inteligencia (CNI), que fora criada pelo antigo presidente, general Augusto Lanusse, em 1971. A CNI, cuja direção era composta por cinco civis e seis militares, deveria controlar o fluxo das informações de inteligência. No entanto, a CNI era comandada pelo diretor da SIDE, Facundo Suárez. Portanto, não ficou claro se era a SIDE que prevalecia sobre o CNI ou vice-versa (23).

A dubiedade não era só do governo. Radicais e peronistas também foram incapazes de decidir qual das duas agências era a principal. Não querendo enfrentar os custos políticos de tal decisão, ambas as correntes preferiram aprovar um texto vago na Lei de Defesa Nacional. No artigo 15, não aparece o nome da SIDE ou CNI, mas afirma-se, vagamente, que caberá à agência superior fornecer as informações estratégicas. Para tornar as coisas mais dúbias, o artigo 45 desta mesma lei proibiu qualquer mudanças em assuntos referentes a inteligência, até que uma nova lei fosse aprovada no prazo de um ano (24). O prazo terminou, nada foi feito e o assunto continua ausente da agenda do Congresso argentino.

Enquanto os civis argentinos continuam a se debater sobre se devem ou não exercer uma rígida fiscalização parlamentar sobre os serviços de inteligência, os organismos militares de informações aproveitam o vácuo institucional deixado pelos políticos. Tais organismos continuam a exercer poderes formais e especialmente informais, como é o caso do Batalhão 602 (25).

No Brasil, o ex-presidente Sarney concordou em deixar militarizado o Serviço Nacional de Informações (SNI) e este praticamente não dava satisfação de suas atividades ao Congresso. O atual presidente Collor de Melo extinguiu o SNI e o substituiu pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), comandada por um civil. Tal medida pode parecer uma decisão institucional de controlar a comunidade de inteligência, mas na verdade foi resultado de uma disputa pessoal entre Collor e o SNI. Esta organização havia compilado um dossiê desfavorável ao então candidato à Presidência da República, pois Collor atacou ferozmente Sarney durante a campanha presidencial.

A SAE, todavia, ainda continua monitorando o “inimigo interno”. Seu secretário-geral, por exemplo, informou ao Presidente Collor que o Partido dos Trabalhadores iria denunciar a existência de grãos apodrecidos nos armazéns estatais. Collor imediatamente despachou algumas autoridades para o estado de Mato Grosso e elas se anteciparam ao PT e revelaram que quinze toneladas de grãos estavam estragadas (26). A imprensa também denunciou a presença de agentes da SAE no movimento dos sem-terra no sul do Pará e o secretário da SAE, Pedro Leoni Ramos, enviou à Câmara dos Deputados projeto propondo a regulamentação das atividades de inteligência do governo. Contudo, tal projeto exige da fiscalização do Congresso as atividades de inteligência executadas pelos órgãos da Polícia Federal e das Forças Armadas - o Centro de Informações do Exército (CIEEX), o Centro de Inteligência da Marinha (CIM) e a Secretaria de Inteligência da Aeronáutica (Secint), como se tais órgãos não pertencessem ao governo (27).

Collor teve o mérito de abolir o SNI, mas deixou que a sua documentação fosse transferida para o Centro de Informações do Exército, que continua imune à fiscalização parlamentar. Além do mais, Collor permitiu que o então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Jonas de Moraes Correia Neto, criasse uma estrutura paralela à Secretaria de Assuntos Estratégicos (28). Extinguir o SNI, portanto, não significa acabar com o aparato de espionagem política interna. No início de agosto de 1991, por exemplo, noticiou-se que Collor havia gasto US\$ 65 milhões do seu orçamento secreto em pesquisas nucleares e custeio de ex-funcionários do SNI (29). Assim sendo, não deve soar estranho que o governo Collor tenha condecorado com a Ordem do Rio Branco o coronel Mário da Gama, chefe do grampo telefônico no governo Sarney (30).

A persistência de artifícios que funcionam à margem dos mecanismos rotineiros de controle de aplicação de recursos públicos e de controle do fluxo de informações conta, portanto, com a passividade do Congresso. O ex-deputado Paulo Guedes apresentou projeto que previa a criação de uma espécie de comissão de inteligência para fiscalizar a ação do governo, mas foi arquivado (31). Por sua vez, o deputado Fábio Feldman requereu ao presidente do Senado, Mauro Benevides, a criação de uma comissão mista para fiscalizar e aprovar as atividades nucleares no Brasil (32), mas não foi atendido (33). O deputado renovou o pedido, mas não há indícios de que terá melhor sorte.

## *2) Oficiais da ativa participam do gabinete governamental*

Não existem oficiais da ativa com cargos ministeriais nem na Espanha nem na Argentina. No Brasil, durante o governo Sarney, seis oficiais da ativa tinham status de ministro: ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, chefe do SNI e chefe da Casa Militar. Collor extinguiu os últimos três ministérios, mas permitiu que três generais da ativa mantivessem assento no gabinete governamental: os ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica.

## *3) Inexistência de Ministério da Defesa*

Na Espanha, até julho de 1977, existiam, separadamente, três ministros militares. O Decreto Real 1558 unificou os três

ministérios, ao criar o Ministério da Defesa, e Suárez apontou o ex-chefe do Estado-Maior do Exército, general Manuel Gutiérrez Mellado, como ministro da Defesa (34). Desde 1978, quando assumiu o civil Augustin Sahagún, os ministros da Defesa espanhóis têm sido civis.

Existe o Ministério da Defesa na Argentina e seu poder foi fortalecido com o fato de Raúl Alfonsín ter extinto os cargos de comandante-em-chefe militares por chefes de Estado-Maior e ter designado o cargo de chefe de Estado-Maior Conjunto para a mais alta autoridade militar. Ao tornar claro que o único comandante-em-chefe existente é o presidente da República, Alfonsín fortaleceu não só a si mesmo como ao ministro da Defesa. Este passou a negociar diretamente com o chefe do Estado-Maior Conjunto ao invés dos outrora comandantes-em-chefe das três armas que facilmente se julgavam acima do ministro por terem um título semelhante ao do Presidente da República.

Continua a não existir o ministro da Defesa brasileiro. Sarney e Collor não alteraram essa situação e nem mesmo os constituintes de 1988 conseguiram aprovar a criação de tal ministério. Uma proposta nesse sentido foi apresentada na Subcomissão de Defesa do Estado e da Sociedade e de sua Segurança, mas o seu relator, Ricardo Fiúza, vetou tal proposta (35). Ele alegou que um ministro da Defesa constituiria um grave risco para a democracia, pois ele se tornaria virtualmente um superministro no comando de todo o poder militar e que a questão básica para a manutenção da democracia “não é o poder civil nas mãos dos militares e sim o poder militar em qualquer mão” (36).

#### 4) Falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos de defesa:

Fortalecer o controle parlamentar sobre as atividades da defesa foi uma preocupação da transição espanhola. A Lei Orgânica nº 6, de 1 de julho de 1980, estabeleceu, dentre outras coisas, que o Legislativo controlaria as ações administrativas do governo e dos militares, como por exemplo o orçamento da defesa. Durante a gestão do sucessor de Suárez, Leopoldo Calvo Sotelo, o Parlamento aprovou a Lei Orgânica nº 4, de 1 de junho de 1981. Esta clarificou e regulamentou os conceitos de estado de alarme, exceção e sítio (37). Ficou claro que em casos de extrema necessidade somente o governo ou o Parlamento teriam direito a apontar ou retirar a autoridade militar que comandaria o país. Esta lei com todas suas filigranas jurídicas tinha o propósito de evitar qualquer tentativa militar, dadas circunstâncias especiais, de quebrar compromissos constitucionais anteriores.

A Lei Orgânica 1, de 5 de janeiro de 1984, consolidou a rotina legislativa sobre assuntos de defesa. A partir de então, o Parlamento era quem tinha que aprovar leis de defesa e orçamento. Ele é quem controlava o governo e a administração militar, autorizava guerra e paz, tratados e acordos internacionais militares. Tinha também o direito de debater as linhas gerais da política de defesa e o orçamento para programas de armamento militar.

Os políticos argentinos, ao invés de se preocuparem em criar instituições que facilitassem a rotina legislativa e, conseqüentemente, o fortalecimento do controle parlamentar, se omitiram, preferindo avançar seus interesses de curto prazo, mesmo em prejuízo da consolidação democrática. Durante o governo Alfonsín, por exemplo, o deputado peronista José Luís Manzano apresentou uma proposta de controle parlamentar sobre os serviços de inteligência. Os radicais, que eram maioria na Câmara Baixa naquele instante, não apoiaram tal projeto. Ao final de 1939, no governo de Carlos Menem, os radicais, que haviam perdido a maioria na Câmara Baixa, resolveram reativar a proposta Manzano. Temerosos de que o Senado vetasse qualquer tentativa de transformar tal proposta em lei, os deputados propuseram uma comissão parlamentar, que abrangesse somente a Câmara Baixa (38). Além disso, para evitar maiores resistências dos políticos, o texto excluiu dos poderes da comissão um elemento-chave: o controle orçamentário dos serviços de inteligência (39).

No Brasil; não há uma rotina legislativa de debate sobre assuntos de defesa. Durante o governo Sarney, foi possível contar nos dedos da mão as vezes em que autoridades militares foram sabatinadas pelo Congresso. Durante o governo Collor, ministros militares compareceram para debater nas diversas comissões do Congresso com muito mais frequência que no governo Sarney, embora o ministro do Exército, Carlos Tinoco, tenha sido sabatinado pela primeira vez pelos congressistas somente em abril de 1991, ou seja, mais de um ano depois de Collor ter sido eleito (40). Isto não significa que a inércia do poder civil em controlar os militares tenha sido abolida. O ministro da Marinha, Mário César Flores, por exemplo, ao depor na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o programa nuclear, afirmou que a Marinha não obedeceria às leis da reserva de mercado, pois “se fôssemos nos sujeitar, não poderíamos equipar corvetas como a Inhaúma” (41). Nenhuma atitude foi tomada contra o ministro que admite violar as leis do governo ao qual serve.

#### 5) Polícia e organizações paramilitares sob controle das Forças Armadas e existência de oficiais da ativa no comando das polícias locais

A separação das funções de polícia da órbita militar, ou seja, a diferenciação do papel interno do externo exercido pelos militares foi foco de intensos debates constitucionais. Os conservadores, tendo à frente Fraga

Iribarne, tentaram separar as *Fuerzas de Orden Público* franquistas das Forças Armadas. A Constituição de 1978, todavia, separou a polícia das Forças Armadas e criou as *Fuerzas y Corpos de Seguridad*.

Tal separação constitucional não foi suficiente para resolver a vinculação entre polícia e regime autoritário. Em 1979, Suárez rebatizou a *Polícia Armada* com o nome de *Polícia Nacional*. Equipou a nova polícia com um uniforme marrom, já que a polícia franquista usava um uniforme gris e, pela sua atuação na repressão política, era conhecida pelos espanhóis como “Gristapo” (42). Suárez introduziu novas reformas, como um código profissional, onde os policiais poderiam se ver como policiais ao invés de soldados. Ele também estipulou que o oficial da polícia teria que vir da população civil ao invés de quadros das Forças Armadas.

O ministro da Defesa do governo socialista, Narciso Serra, continuou o processo de desmilitarização da polícia, iniciado por Adolfo Suárez. Serra estipulou que os oficiais da polícia passassem a receber treinamento em suas próprias academias e o governo socialista reconheceu os sindicatos policiais. Afora isto, em 1983, Serra apoiou a junção dos *Cuerpos Superiores de La*

*Policía* (a polícia não fardada) com a *Policia Nacional*, resultando no *Cuerpo Nacional de la Policía*. Com essa medida, Serra conseguiu aumentar o número de civis nos quadros da polícia e, em 1984, pela primeira vez, as forças policiais estiveram ausentes dá parada do Dia das Forças Armadas (43).

Uma solução criativa foi encontrada para a Guarda Civil, outrora fiel bastião de Franco. A Lei Orgânica nº 6, de 1980, nos artigos 38-39, estabelece que em tempo de paz a Guarda Civil depende do ministro da Defesa para executar atividades militares, e do ministro do Interior, no que se refere às atividades de manutenção da ordem e da segurança pública. Em novembro de 1986, ou seja, depois de 150 anos de história, Narciso Serra nomeou um civil socialista, Luís Roldán, para dirigir os destinos da Guarda. Tanto a polícia quanto a Guarda Civil deixaram definitivamente de ser vistas como forças paramilitares, dependentes das Forças Armadas. Na Argentina, a *Gendarmería Nacional* e a *Prefectura Naval* desvincularam-se das Forças Armadas e estão hoje subordinadas ao Ministério da Defesa. Do mesmo modo, a polícia não está sob qualquer tipo de controle das Forças Armadas e seus chefes são civis.

Enquanto as transições espanholas e argentinas tenderam a separar a polícia das Forças Armadas, a transição brasileira tomou rumo oposto. A Constituição brasileira de 1988 reconheceu, pela primeira vez na história do país, em seu artigo 42, que tanto os policiais militares como os membros dos corpos de bombeiros são servidores militares. Com, isso, os policiais militares estão proibidos de criar sindicatos e fazer greves, e seus eventuais comportamentos delituosos serão julgados pelo Código Penal Militar.

Além disso, a Constituição criou um conflito de competência. Enquanto um de seus artigos (44) diz que cabe à União legislar sobre a mobilização e a convocação das polícias militares, um outro (45) afirma que as polícias militares e corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e reservas do Exército e se subordinam aos governadores. O policial militar tem, na verdade, dois patrões: o governador do estado que paga seu salário, e o Exército, que controla seu armamento através da Inspeção Geral da Polícia Militar, além de coordenar as ações das PMs. Em caso de comoção social, o policial pode optar entre se subordinar à autoridade civil ou às específicas unidades do Exército espalhadas pelo país, responsáveis pela incorporação dos policiais militares.

#### 6) *Fraca influência do Parlamento na promoção dos militares*

O Parlamento espanhol discute os oficiais que devem ser promovidos e os recomenda ao Executivo. Na Argentina, cabe ao Senado promover todos os oficiais-generais e ao presidente sancioná-los. A importância de um Parlamento forte foi sentida sobremaneira na transição argentina. As Forças Armadas tiveram que negociar com os senadores e com Raúl Alfonsín a promoção dos oficiais-generais, especialmente os casos nos quais os senadores não estavam dispostos a premiar aqueles que tiveram um passado de violação aos direitos humanos.

O Congresso brasileiro não tem influência na promoção dos oficiais-militares. A Constituição de 1988, no artigo 84/XIII, estipula que cabe ao Presidente da República promover os oficiais-generais. A alta cúpula das Forças Armadas apresenta a lista de oficiais a serem promovidos e o presidente da República, em geral, a aprova. Desse modo, reforça-se a ligação institucional dos militares com o Presidente da República e não com o Parlamento. Por conta disso, as Forças Armadas brasileiras ficam parecendo ser muito mais instrumento do Executivo do que do Estado.

#### 7) *Pequena possibilidade de os militares serem julgados por um tribunal civil*

O artigo 117 da Constituição espanhola de 1978 estabeleceu o princípio da jurisdição única para civis e militares. Tal artigo, de fundamental importância para o controle civil sobre os militares, fez com que cortes militares só pudessem julgar casos ligados a abuso de autoridade, deserção, espionagem etc. Portanto, qualquer golpista militar teria de ser julgado por um tribunal civil.

Nesse mesmo espírito, as Leis Orgânicas nº 12, de 27 de novembro de 1985, e nº 13, de 9 de dezembro de 1985, regularizaram o regime disciplinar das Forças Armadas e o código penal militar. Violações dentro da esfera militar - tais como indisciplina, atos indecentes, abuso de autoridade etc, ou qualquer comportamento que possa vir a prejudicar a missão constitucional das Forças Armadas - ficaram sob a alçada do código penal militar. No entanto, ofensas do tipo golpe de Estado e falta de conduta vis-à-vis as autoridades civis seriam julgadas pela jurisdição civil (46).

A melhor prova de que os militares podem ser julgados por tribunais civis ocorreu com os golpistas liderados por Tejero Molina. O governo, insatisfeito com a branda punição concedida pelo tribunal militar, apelou para as cortes civis, que então aumentaram a punição aos golpistas. Por sua vez, em 14 de fevereiro de 1984, o Congresso argentino, através da Lei 23.049, estabeleceu uma reforma no código militar de justiça. Pela primeira vez na história argentina, foi abolida a jurisdição das cortes militares sobre crimes comuns praticados por militares durante o exercício de atividade militar. Conseqüentemente, tentativas de golpe e violações aos direitos humanos feitas por militares passaram à jurisdição civil. Foi essa lei que permitiu que a junta militar, liderada pelo general Videla, fosse julgada e condenada por uma corte civil (47).

Não existe no Brasil o princípio da jurisdição única para civis e militares. A ausência desse princípio prejudica sobremaneira o controle civil democrático sobre os militares. Tomemos o exemplo da greve na usina de Volta Redonda em outubro de 1988. O Exército foi chamado para acabar com o movimento paredista e três operários foram mortos, embora a greve fosse constitucional (48). Treze militares foram convidados a depor em inquérito civil. O ministro da Justiça, Oscar Dias Correa, queria levar adiante tal inquérito. No entanto, o então ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, anunciou que nenhum de seus homens seria julgado, quer por cortes civis, quer militares. No conflito entre o ministro da Justiça e o do Exército, o Presidente Sarney apoiou o general, tendo escarneado de instituições democráticas, que ele tão diligentemente havia procurado proteger quando a greve foi iniciada.

Um outro exemplo das conseqüências que a não aprovação do princípio da jurisdição única pode causar foi sentido após o naufrágio do barco de turistas Bateau Mouche, no *réveillon* de 1988. O governador do Rio de Janeiro ordenou à polícia que abrisse inquérito, mas o ministro da Marinha, Henrique Sabóia, tratou de monopolizar as investigações, afirmando que o inquérito civil era destituído de validade legal, pois só o Tribunal Marítimo tinha competência para julgar o caso (49).

#### 8) Possibilidade de os militares se tornarem uma força autônoma de execução durante intervenção interna

Na Espanha, está ausente a possibilidade de que soldados, ao serem usados em desordens civis, ajam como militares, ao invés de se portarem como civis (50). Qualquer intervenção militar interna é decidida e controlada pelo Legislativo, afastando a impressão de que o país esteja vivendo sob um regime militar desde o início das desordens ou de que alguma lei constitucional tenha sido suspensa ou violada.

Por sua vez, a Lei de Defesa Nacional, aprovada após mais de quatro anos de discussões pelo Congresso argentino em 13 de abril de 1989, deu às Forças Armadas um papel externo, na defesa externa do país, mas também abriu a possibilidade de que elas fossem usadas internamente, em caso de "agressão interna", sem especificar todavia o que a lei entendia por "agressão".

A imprecisão na linguagem foi explorada pelos militares, após o ataque realizado por um grupo de esquerda ao Regimento 3 de La Tablada, em 23 de janeiro de 1989. Os militares venderam, com sucesso, ao governo a idéia de que houve uma agressão interna às Forças Armadas. No dia 10 de março de 1989 o governo editou o Decreto 327, que violava a recentemente aprovada Lei de Defesa.

Essa lei, em seu artigo 15, dizia que "as questões relativas à política interna do país não deveriam constituir-se, em nenhum caso, hipótese de trabalho para os serviços militares de inteligência". No entanto, o novo decreto autorizava o Presidente a chamar as Forças Armadas para lutarem contra o terrorismo e, se necessário, nomear um chefe militar para comandar a operação. Afora isto, o decreto julgava necessário dar mais flexibilidade ao Serviço Nacional de Inteligência. Mais uma vez, um governo constitucional convoca as Forças Armadas, sem especificar dentro de quais parâmetros elas iriam atuar. Alfonsín não deixou claro se o comandante militar ficaria subordinado à máxima autoridade local ou vice-versa, abrindo a possibilidade de que os militares se tornassem um corpo autônomo durante a intervenção interna. O Presidente Menem foi mais longe ainda. Acossado por depredações de lojas provocadas pela massa faminta, ele editou o Decreto n° 392, de 1990, em que reconheceu explicitamente a faculdade de as Forças Armadas intervirem, em caso de desordem, sem estarem sob estrito acompanhamento das autoridades civis constituídas.

A situação brasileira é semelhante à argentina. Como se pode depreender do episódio de Volta Redonda, as autoridades civis não conseguiram nem mesmo *ex post* fiscalizar a intervenção militar. No afã de se evitar novos episódios do mesmo tipo (51), alguns deputados negociaram com os ministros militares - repito, sem maiores debates no Congresso - a Lei Complementar (LC) n° 69 (52). Esta foi sancionada pelo Presidente Collor, em 23 de julho de 1991. Tal lei deveria regulamentar a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, mas terminou por manter intacto o que deveria ter sido mudado. As Forças Armadas brasileiras continuam sendo guardiãs da lei e da ordem, prerrogativa inexistente em qualquer Constituição democrática. Assim, continua aberta a possibilidade de que soldados, ao serem empregados na contenção de desordens internas, se comportem como militares, ao invés de civis.

#### 9) Controle militar sobre as áreas de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação, etc)

Na Espanha como na Argentina, as áreas de atividade econômica estão sob o domínio civil. No Brasil, todavia, a presença militar nas áreas de atividade econômica civil é significativa. A Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBRE) está subordinada ao Estado-Maior das Forças Armadas, o Departamento de Aviação Civil (DAC) é controlado pela Aeronáutica, ao invés do ministro de Transportes (53) e o licenciamento de navios civis também não é feito por este Ministério mas pela Marinha. As prerrogativas militares até aqui analisadas podem ser sintetizadas através do quadro ao lado. Aparecerão nove itens ladeados por N (que significa não) e S (que representa o sim).

## PRERROGATIVAS MILITARES NO BRASIL, ARGENTINA E ESPANHA

B A E

1) Militares controlam algumas agências de inteligência.

Parca fiscalização parlamentar

S S N

2) Oficiais da ativa participam do gabinete governamental	S	N	N
3) Inexistência do Ministério da Defesa	S	N	N
4) Falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos de defesa	S	S	N
5) Polícia e organizações paramilitares sob controle das Forças Armadas e existência de oficiais da ativa no comando das polícias locais	S	N	N
6) Fraca influência do parlamento na promoção dos militares	S	N	N
7) Pequena possibilidade de os militares serem julgados por um tribunal civil	S	N	N
8) Potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna	S	S	N
9) Controle militar sobre áreas de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação etc)	S	N	N

---

Como se percebe, Brasil e Espanha representam dois pólos. Em todas as nove prerrogativas em que aparece N na coluna do Brasil, aparece S na coluna da Espanha e vice-versa. Por outro lado, a Argentina encontra-se numa situação intermediária. Em seis prerrogativas, ela difere do Brasil e conseqüentemente se aproxima da Espanha. Noutras três prerrogativas, a Argentina se parece com o Brasil e portanto se afasta da Espanha.

Em que pese numericamente ao fato de a Argentina estar mais perto do caso espanhol, a transição argentina, como a brasileira, conferiu aos militares as três prerrogativas mais difíceis de serem democraticamente controladas pelo poder civil. Refiro-me à ausência de controle parlamentar sobre as agências de inteligência, à falta de uma rotina legislativa sobre assuntos de defesa e à possibilidade de os militares se tornarem um poder autônomo durante uma intervenção interna.

Portanto, sob o prisma das prerrogativas militares, podemos concluir que a Espanha completou sua transição do autoritarismo para o governo democrático, pois erradicou o poder autônomo dos militares e estes obedecem repetidamente aos comandos civis. O Brasil, todavia, terminou a primeira fase da transição com a eleição presidencial, mas a segunda transição do governo para o regime democrático apresenta-se estancada: muito pouco se avançou em termos das relações entre civis e militares. A rigor, nada de substancial foi feito para se cortar o excesso das prerrogativas castrenses e os militares continuam desafiando abertamente as autoridades civis constituídas (54). Os líderes da transição brasileira praticamente procuraram não importunar o poder autônomo dos militares. Quando o fizeram, os militares ameaçaram com o impasse institucional e as autoridades constituídas, primordialmente o Executivo e o Legislativo, ou ambos, reagiram aceitando amistosamente a persistência das prerrogativas militares.

A transição argentina, por sua vez, avançou na erradicação do poder autônomo dos militares. Como o fulcro desse poder permanece intacto e persistem importantes enclaves autoritários dentro do aparelho do Estado, podemos concluir que a transição argentina ainda passará por um complexo e talvez longo processo, antes de conseguir consolidar o controle civil democrático sobre os militares.

## NOTAS

\* Agradeço a Luciano Oliveira, Guilherme O'Donnell e dois pareceristas anônimos pelos proveitosos comentários.

1 - Entendo por controle civil democrático sobre os militares a capacidade das autoridades democráticas constituídas (Executivo, Legislativo, Judiciário) em limitar e modificar o comportamento das Forças Armadas. Controle civil sobre os militares, nesse sentido, significa a capacidade dessas autoridades democráticas de imporem sobre as Forças Armadas sua vontade política, seja através de medidas disciplinares, seja via arranjos institucionais que minem o poder autônomo dos militares. Lembro que os partidos comunistas exercem o controle civil sobre os militares mas de um modo não democrático e por isso mesmo não são contemplados pela minha análise.

2 - Em Claude Welch, *No Farewell to Arms? Military disengagement from politics in Africa and Latin America* (Boulder, Westview Press, 1987, p. 2).

3 - A tutela é uma situação intermediária, em que a democracia não foi consolidada, pois os militares não obedecem a todos os comandos civis, e em que tampouco existe uma ditadura, pois os militares obedecem a alguns comandos civis. Trocando em miúdos, persistem enclaves autoritários dentro do aparato do Estado, permitindo aos militares continuarem se comportando autonomamente.

4 - Nos últimos 150 anos, a Espanha presenciou trinta *pronunciamentos*, ou seja, a média de um golpe a cada cinco anos.

5 - Assumo a existência de duas transições. A primeira, de um governo autoritário para um governo democraticamente eleito, que pode ou não abrir caminho para a segunda transição, de um governo democraticamente eleito para um regime democrático. A Espanha completou ambas as transições e conseguiu estabelecer o controle civil sobre os militares. A Argentina e Brasil só completaram a primeira transição e, portanto, não estão aptos a estabelecerem o controle civil sobre os militares.

6 - Durante o governo de Raúl Alfonsín ocorreram três tentativas de golpe de Estado. O presidente Carlos Menem já enfrentou pelo menos uma tentativa de golpe.

7 - Por conta das denúncias de superfaturamento, no valor de Cr\$ 80 bilhões, nos preços da licitação realizada pelo Exército para compra de fardas, surgiu o boato de que o ministro do Exército, Carlos Tinoco, seria demitido. O ministro reagiu afirmando que “ministro militar não é desestabilizado assim tão fácil”, nem “passa por processo de fritura”. Ver: “Tinoco diz que militares não são ‘fritados’”, *Folha de S. Paulo*, 31 de outubro de 1991.

8 - Os militares ameaçaram golpear o Congresso, se este não aprovasse o regime presidencialista e a prorrogação por mais um ano do mandato presidencial de José Sarney. Coincidência ou não, pela primeira vez desde a convocação da Constituinte, todos os seus membros participaram da votação que concedeu o quinto ano de mandato a Sarney e derrotou a tentativa de implantação do parlamentarismo.

9 - Em agosto de 1991, os ministros do Exército e da Aeronáutica (mas não o da Marinha) deram um aumento salarial aos seus pares, passando por cima do veto do Congresso e à revelia do Presidente Collor. Este não teve autoridade para convocar os referidos ministros e procurou o chefe do EMFA para confirmar a veracidade de tais aumentos. Os ministros militares mandaram um recado ao Presidente: ou davam imediatamente o aumento ou haveria tumulto nos quartéis. Consultar Jorge Zaverucha, *Cadernos de Conjuntura do IUPERJ*, n° 4, Rio de Janeiro, IUPERJ, p. 25..

10 - Não se deve confundir falta de um padrão consolidado de relações entre civis e militares com falta de intervenção explícita dos militares. A Venezuela, por exemplo, demorou mais de trinta e três anos para ser golpeada pelos militares. Convém lembrar, no entanto, que antes da tentativa de golpe de fevereiro de 1992, os militares conseguiram, com o auxílio das elites partidárias, criar enclaves que os tornaram imunes ao controle público e à imediata investigação de irregularidades, como o excesso no uso da força e a corrupção. Cf. Felipe Aguero, “The Military and democracy in Venezuela,” in L. Goodman, J. Mendelson and J. Rial, *The military and democracy: the future of civil-military relations in Latin America* (New York, Lexington Books, 1990, pp. 267, 270).

11 - No Brasil, todavia, a Constituição de 1988 se curvou ante os interesses militares. Por sua vez, a maioria dos partidos políticos continua sem demonstrar interesse em aprofundar o debate sobre mudanças na estrutura organizacional e na doutrina operacional das Forças Armadas, com vistas à revisão constitucional de 1993.

12 - Os militares brasileiros, por sua vez, continuam a ter foro privilegiado para crimes comuns. Como a definição de crime militar é deveras ampla, caso um policial militar assalte um supermercado com arma militar, ele poderá ser julgado por um tribunal militar. Recentemente, em Itapeccerica da Serra (SP), uma menor foi estuprada numa delegacia de polícia por quatro policiais civis e um militar. As Polícias Civil e Militar estão abrindo sindicâncias paralelas e, se for comprovada a culpa dos acusados, eles serão julgados por legislações distintas. Ver José Amado de Faria Souza, “Um crime, duas penas,” *Veja*, 15 de janeiro de 1992.

13 - Enquanto na Argentina a lei de segurança nacional (LSN) foi abolida, ela persiste no Brasil, pois foi apenas alterada sua jurisdição e consideram-se crimes

militares somente os que estão contidos no código penal militar. Assim sendo, crimes contra a segurança nacional são julgados pela jurisdição comum. Contudo, o atual artigo constitucional 109, inciso IV, diz que aos juízes federais compete processar e julgar crimes políticos. Como não existe nenhuma legislação que trate de crimes políticos, resta a LSN para tratar de tais crimes.

14 - O apoio dado pelo Presidente Collor à nota de seus ministros militares contra o Congresso, pelo fato de o Parlamento ter rejeitado a Medida Provisória nº 296, que concedia aumento de salários, tipifica os termos da tutela. O Congresso ameaçou o poder autônomo dos militares e Collor tinha duas opções: 1) avançar o controle civil sobre os militares e respaldar os congressistas; 2) aliar-se aos militares na intimidação contra o Congresso. Collor optou pela segunda alternativa. Afastou o risco de um possível golpe e restaurou a acomodação civil vis-à-vis os militares.

15 - Lei tão importante passou praticamente sem maiores discussões pelo Congresso. Maiores detalhes sobre tal lei na nota 52, p. 63.

16 - Inspirei-me em Alfred Stepan na escolha da maioria das referidas prerrogativas. Ver Alfred Stepan, *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988, pp. 94-97.

17 - Jesus Ynfante, *El ejército de Franco y de Juan Carlos*, Madrid, Ruedo Ibérico, 1976, p. 24.

18 - Ministerio de Defensa, *Memoria de la legislatura (1982/1986)*, Madrid, Secretaria General Técnica, 1986, p. 75; Carlos Fernandez, *Los militares en la transición política*, Barcelona, Argos Vergara, 1982, p. 190.

19 - Ministerio de Defensa, *Memoria de la legislatura (1982/1986)*, Madrid, Secretaria General Técnica, 1986, p. 75.

20 - Continuam a existir os serviços de inteligência militares espanhóis, mas voltados tão-somente para ações externas e não para atividades políticas.

21 - *Ibid.*, 77.

22 - *Ibid.*, 77.

23 - Afora a SIDE e a CNI, o governo Alfonsín conviveu com os serviços de inteligência do Ministério da Economia, do Ministério das Relações Exteriores e Cultos, do Ministério do Interior, do Estado-Maior Conjunto, SIFA (Aeronáutica), SIN (Marinha), SIE (Exército), da Prefeitura Naval e da Gendarmería Nacional.

15 - Lei tão importante passou praticamente sem maiores discussões pelo Congresso. Maiores detalhes sobre tal lei na nota 52, p. 63.

16 - Inspirei-me em Alfred Stepan na escolha da maioria das referidas prerrogativas. Ver Alfred Stepan, *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988, pp. 94-97.

17 - Jesus Ynfante, *El ejército de Franco y de Juan Carlos*, Madrid, Ruedo Ibérico, 1976, p. 24.

18 - Ministerio de Defensa, *Memoria de la legislatura (1982/1986)*, Madrid, Secretaria General Técnica, 1986, p. 75; Carlos Fernandez, *Los militares en la transición política*, Barcelona, Argos Vergara, 1982, p. 190.

19 - Ministerio de Defensa, *Memoria de la legislatura (1982/1986)*, Madrid, Secretaria General Técnica, 1986, p. 75.

20 - Continuam a existir os serviços de inteligência militares espanhóis, mas voltados tão-somente para ações externas e não para atividades políticas.

21 - *Ibid.*, 77.

22 - *Ibid.*, 77.

23 - Afora a SIDE e a CNI, o governo Alfonsín conviveu com os serviços de inteligência do Ministério da Economia, do Ministério das Relações Exteriores e Cultos, do Ministério do Interior, do Estado-Maior Conjunto, SIFA (Aeronáutica), SIN (Marinha), SIE (Exército), da Prefeitura Naval e da Gendarmería Nacional.

24 - Mercedes Botto, “Gobierno y Parlamento: proceso de toma de decisiones sobre la política militar en la transición democrática Argentina” (1983/89), texto manuscrito, CEDES, 1989, p. 51.

25 - Alfred Stepan, *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, 1988, p. 115.

26 - Veja, 25 de julho de 1991.

27 - Guilherme Evelin, “Projeto restringe a espionagem”, *O Estado de S. Paulo*, 1 de dezembro de 1991.

28 - Francisco Viana, “O general de capuz”, *Senhor*, 16 de maio de 1990.

29 - Os congressistas que aprovaram tal orçamento justificaram-se alegando ser o mesmo inaudível, pois estava “codificado”. Ao invés de exigir transparência, o Legislativo bancou o jogo do Executivo, desistindo de exercer plenamente seu direito de controlar todos os serviços de inteligência. Mário Rosa, “Governo tem conta secreta de US\$ 65 milhões”, *Jornal do Brasil*, 4 de agosto de 1991.

30 - Veja, 19 de junho de 1991.

31 - Etevaldo Dias, “Congresso deve fiscalizar lado secreto do governo”, *Jornal do Brasil*, 5 de agosto de 1991.

32 - Exército, Marinha e Aeronáutica estão trabalhando paralelamente na obtenção do urânio enriquecido, matéria-prima da bomba atômica. O Exército quer enriquecer o urânio a grafite, a Aeronáutica a raios laser e a Marinha através de centrifugadoras. Cf. *Veja*, 25 de setembro de 1991.

33 - Cf. “Deputado quer comissão para fiscalizar verba secreta”, *Jornal do Brasil*, 8 de agosto de 1991.

34 - O general Manuel Gutiérrez Mellado era um liberal que apoiava as mudanças políticas de Suárez e foi por isso mesmo hostilizado pelos setores franquistas mais radicais.

35 - Cf. *Veja*, 4 de abril de 1990. A partir de janeiro de 1992. Fiúza passou a ser o novo ministro da Ação Social do governo Collor.

36 - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, *Relatório de 11 de maio de 1987*, Brasília, p. 29.

37 - Para as diferenças jurídicas, ver Pedro Villalón, *Estudios excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Temos, 1984, pp. 107-118.

38 - Na Argentina, o Senado é visto como sendo muito mais sensível aos interesses militares do que a Câmara Baixa.

39 - Julio Blanck, “Proyecto de control parlamentario” *Clarín*, 27 de novembro/3 de dezembro, edição internacional.

40 - Tinoco procurou explicar os combates entre colombianos e brasileiros na região amazônica do rio Traíra. Cf. *Folha de S. Paulo*, 5 de abril de 1991.

41 - Cf. *Veja*, 19 de junho de 1991.

42 - Robert C. Hudson, “Democracy and the spanish police forces”, in *The Police Journal*, nº 59, 1975; p. 56.

43 - *Ibid.*, 58.

44 - Artigo 22-XXI

45 - Artigo 144-IV, parágrafo sexto.

46 - Ministerio de Defensa, *Memoria de la legislatura (1982/1986)*, Madrid, Secretaria General Técnica, 1986, p. 279.

47 - A lei estabeleceu que os crimes comuns cometidos por militares no passado iriam para cortes militares, com direito a apelo para as cortes civis. Inconformados com a demora das cortes militares em julgar a junta militar, os políticos apelaram e os processos foram transferidos para a corte civil.

48 - O general Leônidas condecorou quatro policiais militares que participaram da operação com a medalha do Pacificador, uma das mais altas distinções



militares. Cf. *Jornal da Tarde*, 21 de fevereiro de 1989.

49 - Cf. *Veja*, 11 de janeiro de 1989 e 18 de janeiro de 1989.

50 - A Doutrina do Lórd Mainsfeld, usada contra os agitadores ingleses de 1831, estabelece que soldados podem ser usados contra os agitadores, desde que usados como civis. Ou seja: se um soldado excedesse os poderes dos quais foi investido deveria ser julgado por um tribunal civil, ao invés de militar. David Engdhal, "Soldiers, riots and revolution: the law and history of military troops in civil disorders", *Iowa Law Review* 57, n° 1, 1971, pp. 33-35.

51 - A maioria das tropas do Exército continua alojada em torno de núcleos urbanos, ao invés de estar nas fronteiras. A Vila Militar, por exemplo, um dos maiores quartéis do Cone Sul, está encravada no Rio de Janeiro, sem espaço para manobras militares.

52 - A Lei Complementar n° 69 alterou substancialmente o art. 142, ao retirar dos poderes Legislativo e Judiciário a faculdade, conferida pela Constituição de 1988, de convocar as Forças Armadas para intervirem internamente. O Executivo voltou a ter exclusividade para convocar a intervenção, tal qual na Constituição de 1967, outorgada pelo regime militar. A diferença é .que qualquer dos poderes constitucionais, através do presidente do Supremo Tribunal Federal, presidente do Senado Federal ou presidente da Câmara Federal pode pedir ao Presidente da República a intervenção das tropas, cabendo, no entanto, ao Executivo acatar ou não tal pedido.

53 - Esta situação incentiva a prática clientelística. A Viação Aéreas São Paulo (VASP), que vem travando uma árdua disputa com outras companhias aéreas pela obtenção de linhas internacionais, resolveu ajudar o Ministério da Aeronáutica. Nos contracheques do mês de maio veio impressa a seguinte mensagem: "Os inativos e pensionistas estão recebendo seus contracheques em suas residências por uma cortesia da Viação Aérea São Paulo." Cf. *Folha de S. Paulo*, 13 de junho de 1991 e *O Estado de S. Paulo*, 13 de junho de 1991.

54 - Em setembro de 1991, o Senado mudou o projeto da Câmara de Deputados e concedeu pensão vitalícia para as filhas de militares que continuassem solteiras. Como o mérito da lei foi alterado, esta deveria ter voltado à Câmara para nova apreciação. Estranhamente, o Senado remeteu a lei inconstitucional ao Presidente, que a sancionou. O procurador-geral da República, Aristides Junqueira, encaminhou ação de inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal em 4 de setembro. Todavia, em novembro de 1991, o chefe do EMFA, general Antônio Luís Veneu, resolveu não esperar pela decisão do Supremo e baixou portaria regulamentando o privilégio. "EMFA regulamenta lei aprovada à revelia dá Câmara", *Jornal do Brasil*, 13 de novembro de 1991.