

## (Des)Controle civil sobre os militares no governo Fernando Henrique Cardoso

**N**a outrora Europa Oriental comunista, o controle sobre os militares era civil mas não democrático, i.e., os militares estavam submetidos ao controle do partido comunista. Portanto, o desafio das transições do autoritarismo para a democracia foi o de despolitizar os militares (Barany 1997). Na América latina, com exceção do México<sup>1</sup>, não havia controle civil nem democrático sobre os militares. Deste modo, as transições latino-americanas procuram desmilitarizar a política, tentando levar os militares a se concentrarem em sua atividade profissional extroversa, ou seja, defesa das fronteiras do Estado. Entenda-se por militarização o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública (Cerqueira 1998). Deste modo, os paramilitares colombianos são forças civis militarizadas enquanto o exército de Israel são forças militares civilianizadas. Portanto, a militarização ocorre quando os valores do exército tornam-se os valores da sociedade.

Instaurou-se, contudo, no Brasil, o mito de que a nossa democracia estaria consolidada e o controle civil democrático sobre os militares teria sido restaurado. Desse modo, os militares estariam recolhidos aos quartéis e não teriam significativa participação na vida política brasileira. Este mito foi construído com o beneplácito de alguns membros da academia (inter)-nacional, políticos e de jornais de grande porte.

Hunter (1997) se entusiasmou com a democracia verde-amarela. Chegou a escrever que « sob o risco do exagero, as condições dos anos 80 e 90 converteram os militares brasileiros em algo parecido a um tigre de papel ». Nessa mesma direção, Couto (1998) escreve que, « em 1985 e nos anos seguintes, o Brasil consolida a transição democrática. Os militares voltam aos quartéis e aos limites de suas funções tradicionais. A legislação ditatorial remanescente é eliminada ». Porém vários artigos sobre os militares nesta Constituição são similares a Constituição de 1967/69<sup>2</sup>. Para Bresser Pereira (1998), « em 1985 o país completou sua transição democrática ; em 1988,

- 
1. Até a recente vitória de Vicente Fox, as forças armadas mexicanas vinham sendo controladas pelo partido hegemônico, o PRI. A Costa Rica, Panamá e Haiti não possuem forças armadas.
  2. Sobre esse assunto, vide ZAVERUCHA 1998.
-

consolidou-a com a aprovação da nova Constituição ». Murilo de Carvalho (1999) decretou o fim da era Vargas. Para ele, esta era « acabou pela eliminação, de um lado, do trabalhismo varguista e, de outro, das forças armadas como atores políticos nacionais ». Encantado com a criação do ministério da Defesa, ele afirmou que « a criação do ministério da Defesa vai ser talvez o ponto final do enquadramento das forças armadas na vida democrática ».

Segundo o deputado Delfim Netto (1999), a consolidação da democracia brasileira foi feita por Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato. Por sua vez, o ex-presidente José Sarney (1998) escreveu: « recebeu FHC o país com o processo democrático consolidado, sem sombras de retrocesso ». O vice-presidente da República, Marco Maciel (1999) confundindo democracia eleitoral com regime democrático afirmou que « a evidência maior da consolidação democrática é a rotina das eleições ». Opinião similar a do exército brasileiro que em nota oficial distribuída às organizações militares estipulou: « hoje, a democracia está consolidada entre nós »<sup>3</sup>. Seguindo o tom, Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao ser entrevistado pela revista *Esquerda 21* declarou: « As forças armadas já têm uma noção de qual é o papel delas num Estado democrático, não pressionam nada »<sup>4</sup>. A *Folha de São Paulo*, em editorial de 4 de junho de 1995, estimou que « ... a expectativa ainda insegura de democratização, sujeita ao teste da substituição inesperada (e arriscada) de um presidente da República, Tancredo Neves, por outro, José Sarney, converteu-se, afinal, numa democracia consolidada. » Em 9 de novembro de 1996, o editorial de *O Estado de São Paulo*, ao comentar o lançamento da política de defesa nacional por parte de FHC, disse que esta deixou claro « que está consolidada a subordinação dos militares ao poder civil ». Em seguida, Moreira Alves (1997), colunista de *O Globo*, afirmou que « as forças armadas também deixaram de intervir na vida constitucional e se restringiram ao seu papel clássico, reafirmando a Constituição de 1988 ».

De acordo com Huntington (1994), uma democracia está consolidada quando passa pelo teste « de duas sucessões », ou seja, o governo perde a eleição para a oposição, e esta se mostra incapaz de fazer sua sucessão. Esta definição, contudo, é problemática. Como lembra Schneider (1995), pelo critério huntingtoniano, o Japão não passaria nesse teste, os Estados Unidos somente passaram por ele em torno de 1840, e o Chile poderia ser considerado uma democracia consolidada às vésperas golpe pinochetista de 1973. Diante da dificuldade de operacionalizar o conceito de consolidação, optei por seguir a sugestão de Schneider (1995) de desagregar os componentes que formam um regime democrático. Deste modo, o foco da análise deixa de centrar-se na verificação de estar ou não consolidado o sistema político como um todo. A ênfase passa a ser a contemplação de como os diferentes componentes de uma democracia funcionam e, no caso específico deste artigo, a participação política dos militares no governo FHC, especialmente no seu segundo mandato. Será dada ênfase a militarização de espaços políticos civis, mormente na segurança pública, durante os dois mandatos de governo de FHC. Obviamente, este fenômeno não está circunscrito a FHC pois contempla, inclusive, políticos das mais diferentes

---

3. *Informex* (Brasília) n° 009, 23 de março de 1999.

4. *Esquerda 21* (Brasília), janeiro de 1996, n°1.

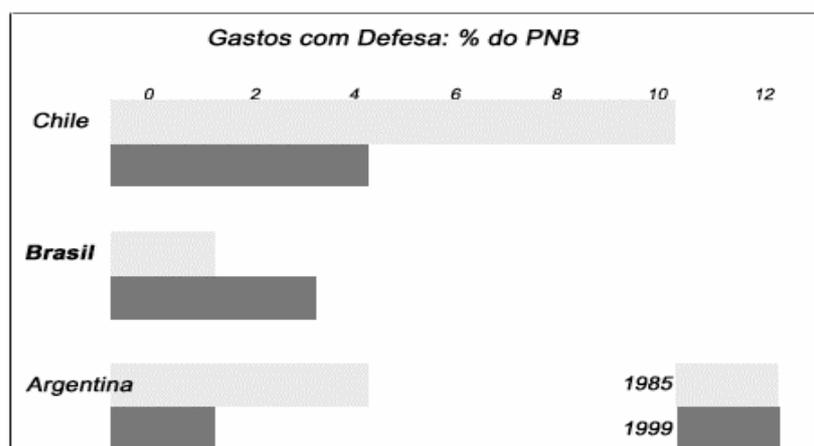
matrizes ideológicas<sup>5</sup>. Mas, concentrar-me-ei nas decisões tomadas por FHC, por ser o Presidente da República, e nos constrangimentos que isto acarreta ao processo de consolidação da democracia brasileira. Lembro que estratégias políticas podem ser apresentadas como uma linha contínua entre altos e baixos graus de mudança no regime autoritário. Em um extremo, a continuidade não-democrática significaria zero grau de mudança, enquanto plena democracia estaria no pólo oposto (Colomer 2000). Tentarei mostrar que o Brasil não se encontra em nenhum destes pólos. No entanto, enfatizarei a regularidade da participação castrense no dia-a-dia da política brasileira, muitas vezes em detrimentos de aspectos republicanos.

### Militares : sem o ônus de ser governo, mas com o bônus de ser poder

O Brasil não luta uma guerra convencional há 130 anos, não tem qualquer contencioso interestatal fronteiriço, e a fronteira sul com a Argentina deixou de ser motivo de maiores preocupações. Mesmo assim, o orçamento militar brasileiro vem crescendo em relação a 1985, início da transição democrática. Esta tendência é inversa da ocorrida no Chile e na Argentina, dois países que ainda não resolveram definitivamente a disputa sobre o Canal de Beagle<sup>6</sup>.

### Orçamento Militar

O Brasil em 1995, recuperou a posição de maior importador de armas da América do Sul.



Fonte: International Institute for Strategic Studies

5. Para maiores detalhes vide ZAVERUCHA 2000a.

6. International Institute for Strategic Studies (Londres), citado por *The Economist*, 27 de jan. de 2001.

De acordo com o Instituto de Estudos Estratégicos de Londres, os gastos militares brasileiros, em milhões de dólares a preços de 1995, foi da seguinte ordem :

Tabela I. – GASTOS MILITARES BRASILEIROS

<i>Ano</i>	<i>Gastos em milhões de dólares</i>
1991	6,002
1992	7,415
1993	8,452
1994	8,741
1995	10,377
1996	11,247

*Fonte* : International Institute for Strategic Studies (Londres), citado por *The Economist*, 27 jan. de 2001.

Note-se como FHC tem sido generoso com os gastos militares. Generosidade, em termos percentuais, inigualável entre os vizinhos sul-americanos. Em um continente marcado pela carência sócio-econômica, o então diretor-geral do Fundo Monetário Internacional (FMI), Michel Camdessus assim se pronunciou sobre o tema : « os gastos militares excessivos, como qualquer outro tipo de gasto público improdutivo, podem deprimir o nível de investimento privado ou reduzir os gastos públicos de maior produtividade, o que tem um efeito negativo no crescimento » (Rocha 1998). Neste assunto, FHC não ouviu o FMI.

Curiosamente, o Brasil tinha um efetivo de 276 000 homens ao final do governo do general Figueiredo. Quinze anos depois, a tropa cresceu para 313 000 homens, um aumento em torno de 13 %. Estranho paradoxo : diminuem as ameaças externas, mas os quatro governos civis aumentaram o número de fardados. Visto comparativamente, nota-se que afora o Brasil, também Colômbia e Venezuela tiveram uma variação positiva. Contudo, a Colômbia encontra-se em guerra civil e a Venezuela possui litígio fronteiriço e é governado por militar da reserva que tentou derrubar, por duas vezes, um governo constitucional. Até o Peru que enfrenta problemas com o *Sendero Luminoso* e disputa territorial com o Equador, teve uma variação negativa no número de fardados.

Tabela II. – EFETIVOS MILITARES

	<i>1985</i>	<i>2000</i>	<i>Varição</i>
Brasil	276 000	313 250	+ 13 %
Colômbia	66 200	146 300	+ 120 %
Venezuela	49 000	79 000	+ 61 %
Argentina	108 000	73 000	- 33 %
Chile	101 000	94 500	- 7 %
Peru	128 000	125 000	- 2,5 %

*Fonte* : Secco 2000.

Caso o critério de comparação seja entre orçamento militar e não militar, os números também impressionam. Durante o primeiro ano do segundo mandato de FHC, o governo investiu mais na área militar do que na área social. Ou seja, foram alocados para exército, marinha e aeronáutica R\$ 489 milhões enquanto as quatro pastas da área social (saúde, educação, assistência social e trabalho) ficaram com R\$ 458,6 milhões. Os números se referem aos valores liquidados, *i.e.*, aqueles que efetivamente deixaram os cofres do Tesouro Nacional (Nascimento 2000).

O orçamento aprovado no início de 1999, todavia, fixou um investimento de R\$ 1,9 bilhão na área social e R\$ 618 milhões para os militares. As pastas militares conseguiram liberar mais rapidamente os recursos e usaram 79,11 % do previsto para investir em 1999. Já os quatro ministérios da área social somente utilizaram 24,47 % do que estavam destinados aos investimentos<sup>7</sup>. Programas de erradicação do analfabetismo e transporte escolar, do ministério da Educação, não receberam um único centavo do que havia sido previsto para investimento em 1999. No total, a pasta só utilizou 28 % do que estava previsto para investir no ano passado. O ministério da Saúde, por sua vez, teve que admitir a volta da febre amarela, sob a forma urbana e rural, uma regressão de 50 anos (Guaraciaba 2000).

Para o ano de 2000, a influência orçamentária militar continuou significativa. O orçamento do ministério da Defesa foi o segundo maior da União empatando tecnicamente com a Saúde perdendo apenas para a Previdência (Secco 2000). Neste mesmo ano, o ministério da Defesa (MD) bateu dois recordes de investimentos da União<sup>8</sup>. Segundo Nascimento (2001), o MD :

« foi a pasta que usou a maior parcela do que estava previsto para investir no ano e também a que recebeu maior volume de recursos suplementares para investimentos. De um total de R\$ 1,8 bilhão que a Defesa tinha para investir, a pasta usou R\$ 1,7 bilhão, o equivalente a 94 % do previsto. Em valores absolutos, a Defesa investiu mais que qualquer uma das pastas da área social e só perdeu para o ministério dos Transportes, que usou R\$ 2,5 bilhões, 59 % do que poderia ter sido usado.

Dentro da área social, o ministério que menos investiu proporcionalmente foi o da Educação, que usou 61 % dos recursos previstos para investimentos em 2000. Do R\$ 1,1 bilhão que poderia investir, a pasta usou R\$ 673 milhões. Projetos como construção de escolas para ensino especial, fornecimento de refeições e alojamentos para universitários e compra de instrumental para hospitais de ensino receberam menos de 15 % dos recursos previstos para investimentos. Um total de R\$ 10,1 bilhões foram investidos pela União no ano passado. Esse valor, além dos recursos utilizados pelo governo federal, inclui verbas repassadas para investimentos dos poderes Judiciário e Legislativo » (Secco 2000).

---

7. Os dados podem ser obtidos em página do Senado na internet. Os números são atualizados pelo Centro de informática e processamento de dados do Senado federal (Prodasen).

8. Recursos para investimentos são destinados a obras e novos projetos e não incluem verbas para as chamadas despesas de custeio. Estas abrangem gastos de pessoal e pagamento de hospitais e de merenda escolar.

### *Falta de reforma administrativa do Estado militar*

Criado por FHC, o ministério da Administração pública e reforma do estado (MARE) deveria ter adicionado o substantivo «civil», pois não houve tentativa de reformular o Estado militar. Em que pese, as pastas militares detenham o segundo orçamento da União, como mencionado anteriormente. O ministro Bresser Pereira se mostrou tão zeloso com as contas públicas a ponto de justificar o congelamento salarial da maioria do funcionalismo público civil. Contudo, desconheço algum plano de demissão voluntária para o excessivo número de militares e civis em funções administrativas no exterior. Só em Washington e Londres o país mantém 248 pessoas com a função exclusiva de importar armas, equipamentos e até comida para militares. Ou seja, praticamente cinco vezes mais pessoas do que a força de paz em Timor Leste (50 homens) e mais de três a quantidade de militares brasileiros espalhados em operações no mundo (Patury 2000). Isto sem falar na existência dos dois observadores militares na ONU. Sarney sentiu-se constrangido em passar para a reserva o almirante José Maria do Amaral, chefe do estado maior das forças armadas. Decidiu, em 1987, criar o posto de observador militar junto a ONU em Nova York e, posteriormente em Genebra. Estas duas sinecuras resistiram à reforma do estado bresserista, mesmo que os observadores ganhem, cada um, o salário mensal de US\$ 17 mil (Farias 1999). Também há, em Washington, um representante brasileiro na Junta interamericana de defesa, com salário mensal de US\$ 12 mil e adidos militares do exército, marinha e aeronáutica cada um faturando US\$ 6 mil mensais.

Duas das reformas administrativas executadas por FHC, através de emenda constitucional, não estavam no plano original de Bresser Pereira. A primeira refere-se a questão salarial do militar e a segunda a criação do ministério da Defesa. O artigo 37-X, da Constituição federal de 1988, estipulou que os funcionários públicos civis e militares deveriam ter aumento salarial em datas comuns. Foi uma tentativa de evitar que os servidores militares tivessem aumentos diferenciados dos servidores civis, tal como ocorria durante o regime militar. Tal artigo foi considerado na época um grande avanço democrático. Na prática, tal artigo constitucional foi violado seguidamente pelos quatro presidentes civis. O aumento que ganhou mais notoriedade foi o de 28,86 % dado por Itamar Franco aos militares, em janeiro de 1993. Quatro anos depois, o Supremo tribunal federal (STF) decidiu que os civis tinham direito de receber similar aumento. Para evitar novas disputas judiciais, FHC resolveu adotar o mesmo princípio de política salarial utilizado durante o regime militar, patrocinando a Emenda constitucional n. 19, de 5 de junho de 1998, que lhe permitiu dar o aumento que os militares quisessem sem ter de se preocupar com os civis. A nova Emenda, porém, assegurou que os servidores civis teriam direito a uma revisão geral anual. Contudo, como o preceito constitucional não vinha sendo cumprido, o PT e o PDT entraram no STF com uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão do governo. O STF, em 25 de abril de 2001, acatou, por unanimidade, a ação impetrada. O ministro Marco Aurélio de Mello, presidente eleito do STF, disse no seu voto : « Corremos o risco de ter uma decisão do Supremo sem eficácia maior, bastando para tanto que persista o chefe do poder executivo na omissão » (Freitas 2001). O economista do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), Fábio

Giambiagi (1998), perguntou-se se a folha salarial civil está « congelada », como explicar que ela cresceu nominalmente 20 % em dois anos ? Uma de suas conclusões é que, abrindo por categorias (ativos e inativos civis e militares), nota-se que a queda acumulada de 4 % do gasto com pessoal civil foi compensada pelo aumento acumulado de 7 % do gasto com pessoal militar.

Quando o projeto de orçamento geral da União aterrissou no Congresso nacional, em 2000, noticiou-se que os servidores ficariam sem reajuste salarial no próximo ano, pois não existia previsão de aumento de gastos nesta rubrica. Mesmo não havendo tal tipo de previsão, os militares conseguiram novo aumento salarial para janeiro de 2001. Durante almoço com 145 oficiais-generais das três Forças, FHC anunciou o reajuste salarial dos militares sem saber de onde seriam obtidos os recursos capazes de absorver o impacto de R\$ 1,6 bilhão na folha de pagamentos da União. Segundo FHC,

« a nova Lei de responsabilidade fiscal obriga-me à identificação das fontes necessárias para coibir o impacto financeiro dessa importante medida. Mas quero assegurar que esse é um problema do Presidente da República e que será resolvido a tempo de editarmos a medida [provisória], ainda este ano » (França 2000).

A Medida provisória foi editada com uma singularidade perversa. Alguns oficiais chegaram a ter aumento de até 46,84 %, enquanto os soldados tiveram um reajuste negativo. Desse modo, foi ampliada a diferença salarial entre os oficiais-generais e o posto mais baixo da carreira. A diferença que era de sete vezes, pulará para 16 vezes (*ibid.*). Esta iniquidade levou a União Grêmio Recreativo dos Cabos, Soldados e Taifeiros do Exército (UCSTEB) a entrar, em março de 2001, com ação ordinária no STF contra a Medida provisória 2131-1, de dezembro de 2000, pedindo isonomia com os oficiais<sup>9</sup>. Esta medida provisória provocaria um outro tipo de problema : segundo a Lei 7.961, de 21 de dezembro de 1989, o reajuste dos policiais militares e bombeiros do Distrito federal está atrelado ao dos militares das forças armadas. Por conta disso, os PMs passaram a reivindicar tal direito prontamente recusado pela União. Este foi um dos fatores que contribuiu para a polícia militar do Distrito federal entrar em greve, violando a Constituição que proíbe militares de fazerem movimentos paredistas<sup>10</sup>.

Todo este malabarismo de FHC no sentido de agradar urgentemente aos militares precisa ser contextualizado. Em outubro de 2000, FHC resolveu demitir o comandante do exército, general Gleuber Vieira, por sua entrevista criticando a falta de verbas. Enfrentou, então, a mais séria crise militar de sua gestão. A decisão presidencial chegou aos quartéis. Imediatamente, 155 generais de todo o país, se reuniram em Brasília, sem a presença do ministro da Defesa, Geraldo Quintão, em ato de desagravo. FHC entendeu a mensagem e logo escalou o general Alberto Cardoso, chefe do Gabinete de Segurança Institucional, para anunciar que o general Gleuber não seria mais demitido. Em troca os militares não fariam nenhuma manifestação pública.

---

9. « Cabos pedem ao STF isonomia com oficiais », *Correio Braziliense*, 21 de março de 2001.

10. « PMs e bombeiros podem ter reajuste de 28,23 % », *Jornal de Brasília*, 9 de jan. de 2001. Lembremos que o secretário de Segurança pública do Distrito federal é o general Athos da Costa Faria.

---

Estes, por sua vez, exigiram a edição de uma medida provisória concedendo reajuste salarial (Pedrosa & Contreras 2000). No que foram atendidos.

Mesmo assim, os militares mandaram um novo recado a FHC. Durante o almoço de 12 de dezembro de 2000, os militares não aplaudiram o Presidente ao término do discurso em que anunciava o aumento salarial. Em compensação, o discurso do anfitrião, general Gleuber Vieira, foi entusiasticamente aplaudido por quase um minuto (França & Nahass 2000). O ministro da Defesa também experimentou uma pitada da insatisfação de seus, teoricamente, subordinados. A assessoria de Quintão solicitou ao exército uma sala para entrevista com a imprensa e três máquinas de fotocópias para distribuição das novas tabelas de aumento. Embora o clube do exército possua vários auditórios e escritórios, a sala solicitada não foi cedida sob a alegação de não haver espaço disponível no clube. O mesmo aconteceu com as fotocopadoras sob a excusa de estarem quebradas. Resultado : Quintão impressando num tablado no meio do salão de baile teve de atender aos jornalistas em pé (França & Nahass 2000).

#### *A criação do ministério da Defesa*

Desde 1995, quando FHC anunciou seu propósito de criar o ministério da Defesa, o plano vinha sendo tocado lentamente. De repente, os EUA anunciaram que a Argentina seria seu sócio extra-OTAN. Logo a seguir, o então presidente Menem declarou, em 17 de agosto de 1997, que o lugar dos países latino-americanos no Conselho de segurança da ONU deveria ser rotativo, e não fixo para o Brasil, como desejava a diplomacia verde-amarela (Zaverucha 2000). De pronto FHC reagiu. Durante a reunião do Grupo do Rio em Assunção, em 24 de agosto de 1997, ele anunciou a criação do ministério da Defesa. Foi uma manobra política para favorecer a candidatura do Brasil a um assento no Conselho de segurança da ONU, já que seria difícil explicar ao mundo como um país com vaga neste Conselho aspira decidir sobre questões de segurança internacional tendo quatro ministros militares respondendo pela pasta da Defesa. Afora isto, FHC também quis acabar com a figura de ministros militares por ter um projeto de implantação do parlamentarismo. Ficaria muito estranho se, numa queda de gabinete, todos os ministros caíssem com exceção dos militares. Este fora, por sinal, a proposta da Frente Parlamentarista apoiada por FHC durante o plebiscito de 1993 sobre a forma e sistema de governo (Barreto 1998).

Pela gênese de sua criação, percebia-se que o MD não foi primordialmente criado para ajudar a submeter os militares ao controle democrático civil. Mas, para fins instrumentais. Os fatos posteriores viriam a confirmar a suspeita. O projeto de criação do MD enviado ao Congresso teve como relator o deputado Benito Gama, da coligação governamental. Ele não titubeou em afirmar que o novo ministro seria uma espécie de « rainha da Inglaterra », ou seja, peça decorativa pois o poder continuaria, de fato, nas mãos dos militares (Lacerda & Carvalho 1998). FHC quis indicar o diplomata Ronaldo Sardenberg para ser o novo ministro. Diante da histórica rivalidade entre o Itamaraty e as forças armadas, seu nome foi vetado pelos militares. O escolhido foi Elcio Álvares que acabara de perder a eleição no Espírito Santo. Por pressão militar, dentre outros motivos, Álvares foi substituído pelo Advogado-Geral da União, Geraldo Quintão. O novo ministro já assumiu em situação de fragilidade. Segundo dados revelados

pela aeronáutica o então Advogado-Geral da União fizera, entre 1995-1999, 209 viagens pela Força Aérea Brasileira (FAB) sendo a maioria para São Paulo onde reside sua esposa (Secco 2000). Quintão acusou o Ministério Público de exibicionista por divulgar as denúncias contra ele (Lana 2000)<sup>11</sup>.

A fragilidade do novo ministro também era institucional. Os comandantes militares do exército, marinha e da aeronáutica deixaram de ser politicamente ministros de Estado, mas mantiveram o *status* jurídico de ministro. Ou seja, cabe ao STF processar e julgar as infrações penais comuns e crimes de responsabilidade tantos dos ministros de Estado como dos comandantes militares. Os comandantes militares também são membros natos do Conselho de Defesa Nacional. Destarte, o ministro da Defesa é o único ministro de Estado a carregar a tiracolo seus subordinados para as reuniões do referido Conselho. Tais comandantes também possuem a prerrogativa de juntamente com o ministro da Defesa, indicar, ao presidente da República, os nomes para a promoção de oficiais-generais. A lista, portanto, será feita por três militares e um civil. O ministério da Defesa tem tudo para se transformar em uma nova repartição pública. Os comandantes militares mantêm o poder de fato, e, por conseguinte, o ministro de Estado torna-se uma espécie de despachante institucional das forças armadas perante o Presidente da República e o Congresso. Quintão dificilmente conseguirá integrar militarmente as três forças singulares e tem procurado atender corporativamente as demandas por verbas de cada força. Este é um reflexo da falta de uma clara política militar de defesa do governo e da sua incapacidade de se manter fiel às suas decisões. Com efeito, no dia 7 de dezembro de 1996, FHC lançou a Política de Defesa Nacional (PDN). Esta reconheceu como principais ameaças à segurança do país o tráfico de drogas e o crime organizado. No entanto, o Exército comprou 87 tanques « Leopard 1A1 » e 91 tanques « M60A3 » que são inconsistentes com esta política como observou o Instituto internacional de estudos estratégicos sediado em Londres. Tais tanques são usados em guerras convencionais não no combate ao narcotráfico ou na repressão à criminalidade<sup>12</sup>.

Se o Exército ignorou o PDN, no final de 1997, a marinha acertou com o Kwait a compra de 20 aviões de ataque A-4. A negociação foi apresentada a FHC como fato praticamente consumado. O Presidente optou por aceitar a compra sem que a Câmara de relações exteriores e de defesa nacional, o Conselho de defesa ou a Comissão de defesa nacional do Congresso fossem consultados. Além disso, tais aviões, segundo a marinha, necessitavam de um novo porta-aviões. Quintão apoiou a compra do porta-aviões francês « Foch » (batizado « São Paulo ») sem explicar à Nação a necessidade da compra do mesmo e de que modo a estratégia de defesa do país se tornaria mais eficaz<sup>13</sup>. Afinal, uma nave do porte do « São Paulo » projeta poder, ou seja, capacidade de ataque. Para a defesa da área marítima brasileira, política coerente com o PDN, o « São Paulo » é inadequado. Tal defesa poderia ser

---

11. A procuradoria da República no Distrito federal ficou de preparar ações contra as autoridades que usaram aviões da FAB para passar o fim de semana em casa. Em 1999, o Ministério Público Federal entrou na justiça com ações de improbidade administrativa contra os ministros que voaram para o arquipélago de Fernando de Noronha.

12. International Institute for Strategic Studies (Londres), citado in « América latina gastou US\$ 1,6 bilhão em 1996 para modernizar forças armadas », *O Globo*, 15 de out. de 1997.

13. O debate centrou-se no baixo preço que a França estava pedindo pelo mesmo. A França reconhece ser oneroso manter dois porta-aviões em atividade e quis se desvencilhar do mesmo. O Brasil adquiriu o « São Paulo » sem anunciar o que fará com o seu outro porta-aviões, o « Minas Gerais ».

---

feita de maneira menos onerosa através de uma combinação de aviões de longo alcance, submarinos e navios de superfície (Pereira 2000).

Um efetivo controle institucional que o Congresso pode exercer sobre as forças armadas é o orçamentário. O ministério da Defesa, todavia, não está trabalhando para aperfeiçoar tal mecanismo. Contenta-se em deixar que o Congresso exerça apenas um controle contábil, ou seja, a mera alocação ou não de dotações sem que as mesmas estejam necessariamente atreladas a estratégias claramente definidas. Sem este atrelamento o corte ou aumento de verbas passa a ser rotina administrativa, deixando de adquirir significado político. É exatamente a falta de latitude política que emperra a capacidade do Congresso de influir significativamente nos assuntos de defesa nacional.

O ministro Quintão anda tão preocupado em agradar os militares que foi capaz de esquecer, momentaneamente, sua formação jurídica. Em março de 2001, em visita a Roraima, Quintão entusiasmou-se. Ante uma platéia de militares incorporou o discurso dos mesmos dos anos 1970, contrário a demarcação de terras indígenas contínuas. Aproveitou para desancar o ex-presidente Fernando Collor, responsável pela demarcação da área ianomâmi. Segundo Quintão, « uma demarcação contínua onde não pode ser contínua, foi feita por incompetência ou por necessidade de um presidente da República de aparecer bem lá fora porque estava caindo aqui, e serviu de péssimo exemplo » (Rodrigues 2001). Foi aplaudido ao estimular a violação de artigo constitucional. Contudo, Collor fez nada mais do que cumprir o estipulado pela Constituição federal de 1988.

### **A militarização da segurança pública**

As democracias procuram minimizar a presença militar em áreas de competência civil. No Brasil, a segurança pública, tarefa tipicamente do ministério da Justiça, vem sendo ocupada, cada vez com mais intensidade dos militares. Estes aproveitam-se da crise de confiabilidade das polícias para avançar sua concepção de poder e de controle social

#### *A presença crescente dos militares nas instituições*

No último dia de março de 1997, o *Jornal Nacional* da TV Globo mostrou imagens que chocaram o Brasil. Nelas, aparece um grupo de soldados da polícia militar de São Paulo fazendo uma operação bloqueio na Favela Naval, em Diadema. Os policiais militares deram socos, pontapés, usaram o cassetete em profusão e danificaram veículos dos que tiveram o azar de serem parados. Para completar, fizeram uma vítima que já havia sido liberada da revista, mas um policial, provavelmente para assustar ainda mais os passageiros do veículo liberado, resolveu atirar assim que o veículo se foi. O tiro foi certo e tudo foi filmado. Logo a seguir, um cinegrafista amador entregou a mesma emissora uma fita gravada, ironicamente, na Cidade de Deus, Rio de Janeiro. Nela, doze pessoas, inclusive mulheres, foram postas num paredão com as mãos para o alto e as pernas afastadas, em típica posição de revista. Tal como em Diadema, sem qualquer justificativa, os PMs espancavam suas vítimas por quase uma hora. Os

---

policiais torturavam com uma naturalidade de espantar : riam, conversavam e se vangloriavam de uma violência. A seguir, FHC indicou o então secretário nacional de Direitos Humanos, José Gregori, para presidir um Grupo de trabalho sobre reestruturação das polícias composto por nomes importantes da sociedade civil. Dentre as justificativas para a criação do Grupo de trabalho, a Portaria nº 369, de 13 de maio de 1997, mencionou « que o atual modelo institucional de segurança pública foi estruturado, em sua maior parte, num período anterior à promulgação da Constituição federal de 1988, marco inicial do estado democrático de direito »<sup>14</sup>. Conseqüentemente, fazia-se necessário adaptar o sistema de segurança pública à nova Carta, que se diz democrática.

Contudo, a composição dos integrantes do grupo dificultou, no nascedouro, a disposição da portaria de rever o atual modelo institucional de segurança pública. Dentre aqueles com experiência concreta no comando de questões policiais havia um representante da polícia civil, outro da polícia federal, um advogado ex-secretário de Segurança pública do Rio Grande do Sul e um coronel da reserva da polícia militar do Rio de Janeiro. Em compensação, havia uma oficial da ativa do exército, da Inspetoria Geral da Polícia Militar (IGPM) e mais quatro oficiais, entre coronéis e generais, da reserva do exército que ocupam ou ocuparam cargos governamentais na área de segurança pública. Dos secretários de Segurança pública em atividade no país, o único escolhido foi o general Nilton Cerqueira<sup>15</sup>. Ao escolher esta composição de nomes, o governo federal deu mais poderes ao exército do que às próprias polícias para decidirem sobre o futuro... das polícias. A nomeação de Íris Rezende para o ministério da Justiça e a eclosão das greves das polícias militares a partir de junho de 1997, ofuscaram o trabalho dessa comissão. Íris terminou propondo uma emenda constitucional contemplando muito pouco do sugerido pela referida comissão.

FHC extinguiu a secretaria de Planejamento de ações nacionais de segurança pública, e em seu lugar criou a secretaria nacional de Segurança pública (SNSP), dirigida pelo General Gilberto Serra, com poderes ampliados<sup>16</sup>. O Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, manteve a tarefa de assistir o ministro da Justiça nos assuntos referentes à segurança, entorpecentes e trânsito, e adicionou a SNSP a tarefa de assessorar o ministro de Estado em temas relacionados com órgãos de segurança pública da União, exceto o departamento de Polícia federal, bem como órgãos de segurança pública do Distrito Federal. Afora isto, cabe a SNSP, dentre outros deveres, apoiar a modernização do aparelho policial do país, ampliar o sistema nacional de informações de justiça e segurança pública, efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais

---

14. Sobre a permanência de enclaves autoritários na Constituição de 1988 vide ZAVERUCHA 1998.

15. Entre janeiro e maio de 1995, a média de mortes da polícia militar era de 3,2 pessoas por mês. Após Nilton Cerqueira assumir a secretaria de Segurança pública, de jun. de 1995 a fevereiro de 1996, o número de mortes passou para 20,55 por mês (« Gratificação aumenta assassinatos no Rio », *Folha de São Paulo*, 8 de abril de 1997). Estes números chegaram a alarmar uma comissão especial de investigação da Organização dos Estados Americanos (OEA) que também constatou que o número de mortos era três vezes maior que o número de feridos em combate com a polícia militar (« Média de mortos pela PM alarma comissão », *O Globo*, 8 de dezembro de 1997).

16. Serra acabara de sair da direção da secretaria de Segurança pública do governo de Cristóvam Buarque no Distrito federal. Chegou a SNSP pelas mãos do então ministro da Justiça Nelson Jobim.

---

federais e estaduais e estimular a capacitação dos profissionais da área de segurança pública. O departamento de Assuntos de segurança pública, dirigido pelo general da reserva Dyonélio Morosini, foi mantido. Portanto, os dois mais importantes órgãos de assessoramento federal na área de segurança pública encontravam-se nas mãos de militares federais.

O ministro da Justiça Renan Calheiros tentou conter a ingerência do general Alberto Cardoso, então chefe da Casa militar da Presidência da República, na seara da polícia federal no âmbito do combate ao tráfico de drogas. O general patrocinou a nomeação do delegado João Batista Campelo para diretor da polícia federal, apesar da sua ligação com os serviços de informação e às atividades de repressão durante o regime militar (Freitas 1999). Antes de tomar posse, por três dias, Campelo foi acusado pelo ex-pai-de-arara José Antônio Monteiro. Ele sustentou ter sido pendurado num pau-de-arara por Campelo, em 1970, acusando-o assim de tortura. Pressionado, FHC demitiu Campelo mas não o general Cardoso. Através de um bilhete redigido de próprio punho, o general Cardoso enviou um fax ao governador de Roraima, Neudo Campos, com o seguinte teor: « Prezado governador, cumprimento-o pela decisão de convidar novamente o delegado Campelo para o cargo de secretário de Segurança. Respeitosamente, Alberto Cardoso »<sup>17</sup>.

Após a queda de Calheiros, o novo ministro da Justiça, José Carlos Dias, tratou de desmilitarizar a SNSP. Substituiu o general Serra pelo delegado da polícia civil Oswaldo Vieira que chefiava o gabinete da secretaria de Administração penitenciária do governo Mário Covas, em São Paulo. O general Serra não ficou ao relento e foi convidado, pelo general Alberto Cardoso, para ser o subsecretário da secretaria nacional Antidrogas (Senad). O secretário era o próprio general Cardoso. José Carlos atritou-se com o general Cardoso por almejar diminuir a influência castrense no âmbito da polícia federal. A disputa se deu novamente em torno da tentativa da Senad de militarizar a polícia federal, ganhando primazia no combate ao narcotráfico<sup>18</sup>. A lição chegou a ponto do ministro Dias ter denunciado que uma operação sigilosa da PF na fronteira com a Bolívia teria vazado à imprensa, pondo em risco a vida dos policiais. Dias suspeitou que isto fora obra do subordinado do general Cardoso, Walter Maierovitch. O ministro Dias também tentou reformular o Código Penal Militar (CPM) e o Código de Processo Penal Militar (CPPM) editados, em 1969, pela junta militar que governava o país. Pela primeira vez desde o tempo do Império, tais códigos seriam discutidos publicamente e submetidos à votação no Congresso nacional. O ministro nomeou uma comissão revisora, mas, com sua saída, o assunto foi devidamente engavetado pelo novo ministro da Justiça, José Gregori (Leali 2000). Desse modo, o Brasil continua com uma das mais amplas jurisdições militares sobre civis em tempos de paz, similar a de Franco na Espanha, e Marcos nas Filipinas (Zaverucha 1999). Com Gregori, a SNSP voltou às mãos de um militar, desta vez da aeronáutica, o coronel da

---

17. « Bilhete revela proximidade entre general e delegado », *O Estado de São Paulo*, 25 de junho de 1999 ; « Campelo ganha apoio da Abin », *Jornal do Brasil*, 24 de junho de 1999.

18. Ao criar a Senad, FHC se comprometeu internacionalmente no combate às drogas. Tanto é que, em 24 de agosto de 1999, o general Cardoso e o diretor do Escritório nacional para a política de controle de drogas dos EUA, general Barry McCaffrey, assinaram um acordo pelo qual a Senad passou a coordenar todo o trabalho no Brasil das agências norte-americanas de combate às drogas (LANA 1999). Ou seja, FHC criou um poder paralelo à polícia federal.

reserva Pedro Alberto da Silva Alvarenga indicado pelo general Cardoso. A volta foi triunfal pois a SNSP ganhou status de ministério do Interior e foi reestruturada para comandar o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), a partir de junho de 2000, com um orçamento de mais de R\$ 1 bilhão.

A Ação nº 121 do PNSP estipula que será estabelecido « no Conselho de governo um Comitê de acompanhamento e integração de programas sociais, no âmbito da Câmara de relações exteriores e defesa nacional, a fim de integrar as políticas sociais do governo federal e desenvolver estratégias para incrementá-las, por intermédio de ações conjuntas ». O Presidente do mencionado comitê é outro militar, secretário de Acompanhamento e estudos institucionais do gabinete de Segurança institucional da presidência da República (antiga Casa militar), o comandante-de-mar-e-guerra José Alberto Cunha Couto. Desde 1985, nunca um general acumulou tantos poderes como os de Alberto Cardoso<sup>19</sup>. Se o general Cardoso foi uma escolha pessoal de FHC, na medida em que ocupou cargo de ministro de Estado em função militar, o poder pessoal por ele adquirido servia aos interesses do conjunto da instituição militar.

#### *A ascendência do poder da Casa militar*

A Casa militar, chefiada pelo general Cardoso, ganhou tantas atribuições que foi preciso, pela primeira vez na história republicana, a indicação de um general-de-brigada para ajudar o general-de-divisão Cardoso. Além de fazer a segurança presidencial, o general Cardoso chefia o Senad e a subsecretaria de Inteligência, embrião da futura Agência Brasileira de Inteligência (Abin), é o secretário-executivo do Conselho de Defesa Nacional (CDN), e da Câmara de relações exteriores e defesa nacional, além de ter acompanhado, em nome do governo, a greve das polícias militares estaduais, em 1997, tarefa de competência do ministério da Justiça.

Com a criação do ministério da Defesa, o general Cardoso perdeu seu *status* de ministro de Estado. Por pouco tempo. Tempo de chegar à mídia detalhes sobre o « escândalo do grampo » envolvendo o presidente do BNDES, o ministro das Comunicações e o Presidente da República, durante o período que antecedeu a privatização da Telebrás. Embora fosse de competência policial, ao que tudo indica, o dossiê das fitas ficou nas mãos

---

19. A ascendência militar pode ser sentida também no episódio da operação Mandacaru realizada no Estado de Pernambuco numa área conhecida como « Polígono da Maconha ». (O « polígono » é formado pelas cidades de Floresta, Carnaubeira da Penha, Belém do S. Francisco, Cabrobó, Orocó, Salgueiro, Santa Maria da Boa Vista, Tacaratu, Petrolândia, Itacuruba, Caraipeiras e Lagoa Grande). Iniciada no final de novembro de 1999 e comandada pelo general Gilberto Serra, a operação custou a bagatela de R\$ 7,5 milhões pois helicópteros voaram de Taubaté (São Paulo) e aeronaves da Aeronáutica chegaram de Santa Maria (Rio Grande do Sul). Um ano antes, o ministério da Justiça rejeitou um projeto da superintendência da polícia federal para combater o tráfico no valor de R\$ 695 mil (FRANCISCO 1999). Estranhamente, a presença de tropas federais foi anunciada com antecedência, permitindo que os narcotraficantes mais poderosos tivessem tempo suficiente para fugir, embora o sigilo seja uma variável fundamental neste tipo de operação. Apesar de toda a parafernália, o tráfico continuou a imperar na região. Tanto é que o general Serra voltou à região no dia 20 de março de 2001 para acompanhar de perto as investigações sobre as ligações telefônicas feitas a partir da secretaria de Saúde da cidade de Salgueiro (PE). De lá partiram ligações para cidades situadas na rota do tráfico internacional de cocaína«. (« General vai ao Sertão para acompanhar investigações », *Jornal do Commercio*, 17 de março de 2001).

---

do general Alberto Cardoso por mais de um mês<sup>20</sup>. A oposição pressionou pela abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o intuito de garantir a independência da investigação. Então no dia 11 de novembro de 1998 o governo decidiu transferir a investigação para a polícia federal e o Ministério. Ante este desgaste do general Cardoso e o silêncio de FHC, o exército resolveu manifestar-se oficialmente: através do boletim oficial *Informex* o exército « reitera sua plena confiança na conduta ilibada do general Cardoso e repele, com veemência, as insinuações dirigidas contra a pessoa desse honrado chefe militar »<sup>21</sup>. Uma semana depois, FHC tratou de devolver ao Chefe da Casa Militar o status de ministro de Estado<sup>22</sup>, evitando que o general Cardoso participasse de uma acareação com o coronel João Guilherme dos Santos, chefe da Abin no Rio de Janeiro, que contradisse a versão do general sobre o grampo. Como o exército não toleraria que um delegado da polícia federal fizesse uma acareação, ainda mais, entre um coronel e um general, a solução foi reintroduzir o mencionado general no ministério presidencial. Por ser ministro de estado, o general Cardoso tinha foro privilegiado: a decisão sobre qualquer investigação a seu respeito só pode ser tomada pela Procuradoria geral da República, não cabendo recurso. No dia 10 de abril de 2000, o procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, determinou o arquivamento do pedido para que se investigasse a possibilidade de que o grampo telefônico no BNDES fosse do conhecimento ou tivesse sido orientado pelo general Alberto Cardoso (Grillo 2000)<sup>23</sup>.

Em julho de 1999, ocorreu uma greve de caminhoneiros em protesto contra os preços dos pedágios e os custos dos fretes. O governo foi pego de surpresa pela magnitude do movimento que ameaçava o abastecimento de grandes cidades do sudeste. FHC ameaçou convocar o exército para desobstruir as estradas, sem antes esgotar o uso de forças policiais como pressupõe a Lei complementar n° 69. Tanto é que o governador Mário Covas se opôs ao envio de tropas federais e usou a tropa de choque da polícia militar paulista. Como o governo foi pego de surpresa pela greve de caminhoneiros, a Casa militar ganhou mais uma atribuição. O Decreto presidencial n° 3.131, de 9 de agosto de 1999, estipulou que o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para Segurança das Comunicações (Cepesc) passasse a integrar a subsecretaria de Inteligência da Casa militar, e que as atribuições relativas aos estudos estratégicos do Centro de Estudos Estratégicos (CEE) da presidência da República fosse transferido para a Casa militar. Isto significa que a Casa militar, oficialmente passou a ter também como tarefa gerenciar as crises que envolvem assuntos de segurança pública.

Logo em seguida a Casa militar seria extinta dando lugar ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da presidência da República<sup>24</sup>. Os titulares das quatro pastas da Casa militar permaneceram no cargo: o subchefe militar,

---

20. O general declarou que as fitas foram encontradas debaixo de um viaduto em Brasília. Muito tempo depois, diante de novas evidências, negou o que havia dito.

21. Boletim *Informex* (Brasília), citado in NOGUEIRA 1999.

22. « Chefe da Casa militar recupera o status », *Correio Braziliense*, 12 de junho de 1999.

23. Proposta elaborada por juristas a pedido do ministério da Justiça impede este tipo de engavetamento. No novo texto do Código de processo penal, caso aprovado, o procurador-geral da República perde a autonomia para arquivar as denúncias. Para promover o arquivamento, o chefe do Ministério Público federal terá de obter a aprovação do Conselho superior do Ministério Público da União, órgão colegiado composto pelos subprocuradores da República.

24. Medida provisória n° 1.911-10 de 24 de setembro de 1999.

---

general Jorge Alves, o secretário nacional Antidrogas, Walter Maierovitch, o

secretário de Acompanhamento e estudos institucionais, comandante de mar-e-guerra José Alberto da Cunha Couto e o secretário de Inteligência, coronel Ariel Rocha de Cunto. Três militares em quatro posições, mesmo sendo o ministério de investidora civil. Para isto, o general Cardoso passou a ser considerado agregado, ou seja, continuava na carreira militar mas requisitado pela Presidência pelo máximo de dois anos. Caso queira continuar no cargo, o general Cardoso terá que ir para a reserva. A preponderância de militares e o nome de « gabinete de Segurança institucional » revelam o grau de insegurança das instituições brasileiras<sup>25</sup>. De fato, o artigo 6º do decreto, diz caber ao GSI « prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional ». O GSI ganhou ainda o poder de « coordenar as atividades de inteligência federal ».

Por seu lado, a lei que aprovou a criação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) determinou que ela ficaria diretamente subordinada ao Presidente da República. Logo a seguir, FHC via Medida provisória nº 1.994-4, de 13 de janeiro de 2000, fez com que a Abin ficasse diretamente subordinada ao GSI. Portanto, alterando a lei para dar mais poderes ao general Alberto Cardoso. Além disso, os limites de atuação e capacidade de operação da Abin não são definidas<sup>26</sup>. Segundo o General Cardoso, em nenhuma circunstância o serviço de inteligência poderia ter uma função policial fazendo investigações « ainda que tacitamente, informalmente » (Antunes 2000 : 179). No entanto, o general Cardoso patrocina uma lei que permita aos agentes da Abin andarem armados... Afora o « escândalo do grampo do BNDES », quando houve denúncias de que o ex-ministro da Defesa, Elcio Álvares, teria envolvimento com o crime organizado, a investigação foi desenvolvida pela Abin e, posteriormente, pela polícia federal<sup>27</sup>. Algum tempo depois surgiram denúncias de que a Abin investigou a vida de um ex-Presidente da República, de um procurador do Ministério Público, de jornalistas e até mesmo do filho de FHC<sup>28</sup>. (Ribeiro Jr. & Pinto 2001). Além de o Brasil ser a única democracia a ter um general da ativa no comando da principal agência de inteligência civil, temos um retrocesso de 30 anos, pois o SNI teve o mérito de separar competências : quem informava não era quem decidia. Em 2001, estas duas competências

---

25. O caso mais recente foi o pedido do governador de Tocantins, em maio de 2001, ao GSI do envio de tropas militares federais para debelar a greve da polícia militar. Mais uma vez FHC enviou o general Cardoso, em vez do ministro da Justiça, para representar o governo federal durante a crise. Pela primeira vez na história republicana, o exército atuou como agente político durante uma greve da polícia militar Quem negociou o fim da greve foi o comandante militar do Planalto em vez do governador Siqueira Campos, que abdicou de sua competência abrindo o precedente.

26. O general Cardoso destacou a adaptação do modelo canadense (Canadian Security Intelligence Service - CSIS) para a construção da Abin. Mas, diferentemente do que foi proposto para a agência brasileira, a legislação canadense cuidou de definir com precisão os mandatos e os princípios segundo os quais é possível conduzir suas operações e avaliar sua eficácia. As áreas de inteligência para a atividade de inteligência canadense podem ser resumidas a sabotagem e espionagem, atividades influenciadas do estrangeiro ; violência e terrorismo político e subversão, sendo esta última cuidadosamente circunscrita para estabelecer a diferença entre o dissenso legítimo e as ações secretas e ilícitas que buscam minar o regime legalmente estabelecido.

27. O ministro da Justiça, José Carlos Dias, não soube da investigação da Abin. Entrevista com o autor, 30 de outubro de 2000.

28. « O documento secreto da espionagem », *Veja*, 22 de novembro de 2000.

---

foram embaralhadas, pois ambas instâncias ficaram a cargo do GSI, ou seja, do general Alberto Cardoso.

FHC apressou a criação do GSI após a greve dos caminhoneiros. Da mesma forma, após os incidentes em Porto Seguro durante as comemorações dos 500 anos do Brasil, a coordenação geral da segurança coube ao comandante da 6ª região militar na Bahia. A marinha ficou responsável pelo apoio e pela inspeção de embarcações que participaram das comemorações. À aeronáutica coube o controle de tráfego aéreo, a segurança dos aeroportos e a guarda das aeronaves militares, além do transporte da comitiva presidencial. Já o exército comandou a segurança da comitiva que acompanhava FHC. As forças policiais entraram como apêndice do aparato castrense<sup>29</sup>. Fustigado por hostis manifestações populares, FHC respondeu com o Decreto nº3.448, de 5 de maio de 2000, criando o Subsistema de inteligência de segurança pública, no âmbito do Sistema brasileiro de inteligência com a finalidade de coordenar e integrar as atividades de inteligência e segurança pública em todo o País, bem como de suprir os governos federal, estaduais e municipais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo. Embora seja um subsistema de segurança pública, fazem parte do mesmo, além dos ministérios da Justiça e Integração nacional, nada menos que o ministério da Defesa, o GSI e, como órgão central, a Abin. Poderão integrar o subsistema os órgãos de inteligência e de segurança Pública dos Estados, do Distrito federal e dos municípios.

Em seguida, foi instituído o Conselho especial do subsistema de inteligência de segurança pública, vinculado ao GSI e também presidido pelo diretor-geral da Abin. No momento de sua criação, dos onze membros permanentes deste Conselho, pelo menos sete eram militares. Embora seja uma arena de segurança pública, o ministério da Defesa possui cinco assentos no Conselho, sendo pelo menos um de cada órgão de inteligência das forças armadas, o que constitui o maior número de assentos. O ministério da Justiça, por sua vez, tem apenas dois representantes. Portanto, todas as informações cedidas pelas secretarias de Segurança pública estaduais cairão no colo dos militares federais, mormente, numa época de enfrentamento de movimentos sociais. É a velha ótica do inimigo interno em pleno vigor. Toda a área federal de inteligência civil e militar, mais os serviços reservados das polícias militares (P-2), estão integrados em um comando único. Este arranjo institucional favorece que grupos autônomos venham a produzir informações independentemente da vontade do Presidente da República, dos ministros, dos governadores de Estados ou dos prefeitos.

As forças armadas, mais especificamente ao batalhão da Guarda da Presidência (1 500 homens) e ao regimento de Cavalaria da guarda (1 300 homens), é atribuída a função de cuidar da segurança pessoal do Presidente e Vice-Presidente da República, e respectivos familiares. Para tomar conta da fazenda da família Cardoso, o exército disponibilizou dois mil homens, tanques blindados, carros de combate e helicópteros de

---

29. Segundo OLTRAMARI 2000, o governo federal gastou R\$ 1,7 milhão com as ações da marinha, do exército e da aeronáutica. Gastos maiores do que todo o orçamento do Programa de assistência a vítimas e testemunhas ameaçadas (R\$ 1,1 milhão), do ministério da Justiça, previsto para o ano de 2000. Esta cifra equivale a 77 % do total que o governo pretendeu gastar com o Programa de saúde da criança e aleitamento materno (R\$ 2,2 milhões), do ministério da Saúde, até dezembro de 2000.

transporte, em alerta permanente (Junior 1996)<sup>30</sup>. Ressalte-se que até o general Pinochet entregou sua proteção, bem como a do Palácio La Moneda, à força policial dos Carabineros. O general Hugo Banzer, eleito presidente da Bolívia em 1997, por sua vez, afastou a polícia e colocou uma força castrense para fazer a segurança presidencial.

No dia 23 de setembro de 1997, FHC sancionou a Lei nº 9.503, que instituiu o novo Código de trânsito brasileiro. Antes do advento do regime militar de 1964, o policiamento de trânsito era feito pela polícia civil. Instaurado o regime de exceção, tais atividades foram transferidas para a polícia militar. O novo Código, em vez de procurar restabelecer o *status quo ante*, manteve a decisão tomada pelo regime autoritário. Estabeleceu que as polícias militares dos Estados e do Distrito federal passam a fazer parte do Sistema nacional de trânsito (SNT - Art. 7º, VI). Afora isto, determinou que um representante do então ministério do Exército seja um dos membros do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), órgão máximo normativo, consultivo e coordenador do SNT. Em 1966, o representante castrense era 21 membros do Contran ; agora passou a ser um dos sete (Art. 10), com uma posição fortalecida. Além disso, FHC nomeou diretor-geral da polícia rodoviária federal, o general Álvaro Moraes, enquanto um outro general, Zamir Méis, ligado ao general Alberto Cardoso, tornou-se superintendente da Agência nacional de petróleo com a missão de « combater » a adulteração de gasolina (Sandrini 2001).

Várias outras situações poderiam ser citadas para retratar como o militarismo é um fenômeno amplo, regularizado e socialmente aceito no Brasil. Preocupado com o futuro da democracia brasileira, FHC fez uma declaração reveladora : « Querem o quê ? Acham que a democracia resistirá até onde ? Até onde querem levar o povo a descren nas instituições ? A luz amarela está se acendendo. Se a eleição ocorrer neste clima, quem vai segurar o país ? Quem segura o mercado ? »<sup>31</sup>. Momentos antes, o Almirante Mário César Flores, ex-ministro da marinha no governo Collor, publicou artigo alertando para o fato da democracia brasileira estar sitiada (Flores 2001)<sup>32</sup>. A fragilidade da democracia brasileira também foi motivo de considerações do ministro da Saúde, José Serra, que declarou que a situação de hoje no Brasil lembrava o Chile pré-golpe militar de 1973 (Paiva 2001). Como vimos, os militares foram colocados em posições estratégicas no aparelho de Estado. Dotados de informações e capacidade de organização, os militares saberão o que fazer caso a luz amarela ou de qualquer outra tonalidade venha a ser realmente acesa.

\* \* \*

---

30. Em novembro de 2000, o Movimento dos Sem-Terra (MST) voltou a protestar defronte da fazenda Córrego da Ponte localizada no município de Buritis (Minas Gerais), e de propriedade dos filhos do Presidente da República. A última tentativa de invasão tinha sido realizada em novembro de 1999, quando 400 militantes do MST chegaram a montar acampamento na entrada da fazenda e saquearam um caminhão carregado que deixava a propriedade. Alegando ser a fazenda um símbolo nacional, o general Alberto Cardoso, e não o ministro da Defesa, enviou 250 militares federais para proteger a fazenda. Portanto, o que houve em Buritis foi o uso do exército como guarda pretoriana do Presidente da República.

31. *O Globo*, 23 de maio de 2001.

32. Flores e o coronel Jarbas Passarinho foram nomeados por FHC, em 17 de dezembro de 1998, novos membros do Conselho da República.

---

Vários outros exemplos que atestem a participação política dos militares brasileiros poderiam ser fornecidos para mostrar que se não existe uma ditadura militar no Brasil também não vivemos em um regime democrático, mas numa democracia eleitoral<sup>33</sup>. Os militares brasileiros não são « tigres de papel » nem FHC difere substancialmente de seus antecessores na condução das relações civil-militares<sup>34</sup>. Os militares passam cada vez mais a ocupar espaços institucionais na área da segurança pública, substituindo tarefas outrora pertencentes às agências ou agentes policiais. A democracia brasileira é tão conservadora com os interesses castrenses que os militares não se sentem impulsionados a dar um golpe de estado. Esta paz dos pântanos dá a falsa impressão de que os militares estão recolhidos aos quartéis e afastados dos processos de decisão política. Sem tentativa de golpe de estado, governos democraticamente eleitos se sucedem. Contudo, estabilidade de um sistema difere da natureza deste sistema, pois se pode criar sistemas democráticos e não-democráticos que durem ou não (Huntington 1994). Presidentes eleitos pelo voto popular ficam receosos de exigir a subordinação militar. Os militares parecem dispostos a aceitar tal subordinação somente quando seus interesses não forem contrariados. Este tipo de constrangimento é muito pouco democrático e típico de frágeis democracias. Isto significa dizer que se algum dia os civis resolverem tentar acabar com os enclaves autoritários no aparelho de Estado, sem pelo menos uma contra-partida, tal atitude poderá detonar uma reação pretoriana que ameace a existência do governo democrático.

Outubro de 2002

**Jorge ZAVERUCHA**

Universidade Federal de Pernambuco (Recife)

CNPq

<jorgezaverucha@uol.com.br

#### BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, P. C. Brandão 2000, *Agência Brasileira de Inteligência : Gênese e Antecedentes Históricos*, dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense (Instituto de Ciências Humanas e Filosofia).
- BARANY, Z. 1997, « Democratic Consolidation and the Military : The East European Experience », *Comparative Politics*, XXX (1) : 21-44.
- BARRETO, T. Velho 1998, « Propostas de arranjos institucionais na transição para a democracia no Brasil. O caso do plebiscito de 1993 sobre a forma e sistema de governo » in J. ZAVERUCHA, ed., *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*, Recife, Bagaço.
- Carvalho, J. Murilo de 1999, « Vargas e os Militares » in D. Pandolfi, ed., *Repensando o Estado Novo*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

---

33. Para a crescente militarização da segurança pública vide ZAVERUCHA, 2000a.

34. Para uma visão contrária vide OLIVEIRA 1998 : 32. Ele escreve : « minha tese central é de que o presidente Cardoso está criando um novo padrão de relacionamento entre a autoridade política e as forças armadas » (tradução minha).

---

- CERQUEIRA, C. N. 1988, « Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública », *Revista brasileira de ciências criminais*, VI (22) : 139-182.
- COLOMER, J. 2000, *Strategic Transitions*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- COUTO, R. Costa 1998, *História indiscreta da ditadura e da abertura*, Rio de Janeiro, Record.
- DELGADO, J. L. 2001, « O aumento dos militares », *Jornal do Commercio*, 18 de fevereiro.
- FARIAS, T. 1999, « Fax Brasília », *Isto É*, 8 de abril.
- FLORES, M. C. 2001, « Democracia sitiada », *O Estado de São Paulo*, 22 de maio.
- FRANÇA, W. 2000, « Fonte de recursos está indefinida », *Folha de São Paulo*, 13 de dez.
- FRANÇA, W. & NAHASS, D. 2000, « Após reajuste gerais não aplaudem FHC », *Folha de São Paulo*, 13 de dez.
- FRANCISCO, L. 1999, « PF tinha plano 11 vezes mais barato », *Folha de São Paulo*, 1 de dez.
- FREITAS, J. 1999, « Um produto legítimo », *Folha de São Paulo*, 18 de jun.
- 2001, « Passados 22 anos », *Folha de São Paulo*, 6 de jun.
- FREITAS, S. de 2001, « STF declara FHC « omissivo » por não conceder reajuste », *Folha de São Paulo*, 26 de abril.
- GIAMBIAGI, F. 1998, « Por que cresce o gasto com o pessoal ? », *Folha de São Paulo*, 26 de março.
- GRILLO, C. 2000, « Brindeiro arquiva apuração sobre general », *Folha de São Paulo*, 11 de abril.
- GUARACIABA, M. 2000, « A história oficial da estupidez », *Correio Braziliense*, 8 de jan.
- HUNTER, W. 1997, *Eroding Military Influence in Brazil*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- HUNTINGTON, S. 1994, *A terceira onda*, São Paulo, Ed. Ática.
- JÚNIOR, P. 1996, « Guerra em casa », *Veja*, 20 de nov.
- LACERDA, A. e CARVALHO, J. de 1998, « Pasta pode ganhar mais poder », *Jornal do Brasil*, 25 de março.
- LANA, F. 1999, « Acordo regula ação dos EUA no Brasil », *Jornal do Brasil*, 13 de ag.
- 2000, « Políticos protestam », *Jornal do Brasil*, 22 de jan.
- LEALI, F. 2000, « Código militar fica para março », *Jornal do Brasil*, 19 de fev.
- MACIEL, M. 1999, « Política, direito e justiça », *Jornal do Commercio*, 30 de nov.
- MOREIRA Alves, Márcio (1997) « Igreja e política », *O Globo*, 4 de out.
- NASCIMENTO, S. 2000, « Governo privilegia forças armadas », *Correio Braziliense*, 6 de jan.
- 2001, « Defesa recebeu mais para investir do que área social », *Folha de São Paulo*, 21 de jan.
- NETO, A. Delfim 1999, « 1999, um ano de dificuldades », *Carta Capital*, 20 de jan.
- NOGUEIRA, R. 1999, « Exército assume defesa do general Cardoso », *Folha de São Paulo*, 5 de jun.
- OLIVEIRA, E. Rizzo de 1998 « Brazilian National Defense Policy and Civil-Military Relations in the Government of President Fernando Henrique Cardoso » in D.E. SCHULTZ, ed, *The Role of the Armed Forces in the Americas : Civil-Military Relations for the 21<sup>st</sup> Century*, Washington, Strategic Studies Institute.
- OLTRAMARI, A. 2000, « Segurança de FHC custou R\$ 1,7 mi », *Folha de São Paulo*, 5 de jul.
- PAIVA, U. 2001, « Para Lula, governo FHC está "desmoralizado" », *O Estado de São Paulo*, 27 de maio.
- PATURY, F. 2000, « Brasil paga "tropa" de 248 no exterior », *Folha de São Paulo*, 21 de out.
- PEDROSA, M. & CONTREIRAS, H. 2000, « Mobilização fardada », *IstoÉ*, 18 de out.
- PEREIRA, A.C. 2000, « O caso« Foch », *O Estado de São Paulo*, 11 de abril.
-

- PEREIRA, L.C. Bresser 1998, « Da administração pública burocrática à gerencial » in L.C. BRESSER PEREIRA, ed., *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- RIBEIRO Jr., A. & PINTO A. Carvalho 2001, « Procuradoria pede à Abin dossiê sobre bicheiro », *O Globo*, 15 de maio.
- ROSSI, C. 2001, « Há fazendas e fazendas ». *Folha de São Paulo*, 3 de maio.
- ROCHA, J. 1998, « Preocupação com o social », *Jornal do Brasil*, 24 de março.
- RODRIGUES, F. 2001, « Há "sexo consentido" entre inda e militar, diz Quintão », *Folha de São Paulo*, 21 de março.
- SANDRINI, J. 2001, « Militar da ANP vai investigar adulteração ». *Folha de São Paulo*, 12 de abril.
- SARNEY, J. 1998, « A pesquisa que não se vê », *Folha de São Paulo*, 19 de jun.
- SCHNEIDER, B. Ross 1995, « Democratic Consolidations : Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments », *Latin American Research Review*, XXX (2) : 215-234.
- SECCO, A. 2000, « Militares para quê ? », *Veja*, 26 de jan.
- ZAVERUCHA, J. 1998, « The 1988 Brazilian Constitution and its Authoritarian Legacy : Formalizing Democracy while Gutting its Essence », *Journal of Third World Studies*, XV (1) : 105-124.
- 1999, « Military Justice in the State of Pernambuco after the Brazilian Military Regime : An Authoritarian Legacy », *Latin American Research Review*, XXXIV (2) : 43-73.
- 2000a « Fragile Democracy : The Militarization of Public Safety in Brazil » *Latin American Perspectives*, XXVII (3), June : 8-31.
- 2000b, *Frágil Democracia : Collor, Itamar, FHC e os Militares*, Rio de Janeiro, Civilização brasileira.
-