

AS FORÇAS ARMADAS, A FUNDAÇÃO E A MANUTENÇÃO DA ORDEM: UMA RELAÇÃO ESTÉRIL

Frederico Carlos de SÁ COSTA¹

■ **RESUMO:** O presente artigo discute a relação civil-militar em função do que se denomina no Brasil por “manutenção da ordem”. A preocupação central é avançar a investigação relativa à segurança estatal *vis a vis* às Forças Armadas, incluindo um terceiro elemento, sensível à prática política brasileira: a manutenção e/ou imposição da ordem. A hipótese é de que o emprego das Forças Armadas na manutenção ou imposição da ordem é estéril. As Forças Armadas não são causa da ordem, mas consequência. O projeto de vida em comum sustentado pelo Estado origina-se em um acordo prévio que gera as instituições necessárias à sua perpetuação. As Forças Armadas não são capazes de reconstruir a ordem (sua ação não frutifica), esse projeto de vida em comum, mas apenas de preencher um vazio de poder e consenso político com a violência.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Forças Armadas. Estado. Ordem. Segurança estatal. Cultura cívica. Relação civil-militar.

Introdução

É necessário traçar algumas correlações entre Forças Armadas e segurança estatal, mesmo que, aparentemente, tais correlações se apresentem como uma obviedade.

Parte-se aqui de categorias lógicas propostas em 1957 por Samuel Huntington em seu *O Soldado e o Estado*. Certamente nenhuma categoria lógica é imutável ou tampouco atemporal. Servem, contudo, para que se possa enxergar o mundo sob um

¹ UFF – Universidade Federal Fluminense. Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais. Niterói – RJ – Brasil. 24.020-140 – fcarlos@id.uff.br

ponto de vista que permita generalizações, regularidades e, inclusive, a superação ou aprimoramento de teorias vigentes.

Um grande ponto é fixado logo no começo da obra e orienta todo o seu desenvolvimento: uma política de segurança nacional visa a “fortalecer a segurança das instituições sociais, econômicas e políticas contra ameaças que surjam de outros países independentes” (HUNTINGTON, 1996, p.19). A política de segurança nacional pode ser vista por três formas: política de segurança militar, política de segurança interna e política de segurança institucional. A primeira dessas políticas visa a prevenção ou destruição de ameaças militares estrangeiras, a segunda combate a subversão, e a terceira concentra-se nas ameaças provindas das mudanças no contexto social, econômico, demográfico e político.

A vigência da política de segurança nacional e suas três formas se dá por meio de uma política operacional (meios imediatos para fazer frente às ameaças) e de uma política institucional (formulação e execução da política operacional). Aqui atingimos o ponto sensível do debate público, momento em que o modelo institucional de relações entre civis e militares é determinante. Para Huntington (1996), deve-se alcançar um equilíbrio denominado “controle civil objetivo”, concentrado no reconhecimento da inteligência política, por um lado, e na admissão de que o profissionalismo militar implica em: autonomia, compreendida no reconhecimento da exclusividade das proposições militares nos assuntos eminentemente militares; militarização dos militares com o corolário do afastamento militar das questões propriamente políticas, exclusivas das elites eleitas.

O raciocínio sumariamente descrito acima forneceu sustentação teórica para gerações de estudiosos das relações entre civis e militares, bem como para todos aqueles concentrados nos Estudos Estratégicos e na segurança estatal. Figueiredo segue a linha de Huntington, apenas tomando o cuidado de, situando-se no século XXI, propor um entendimento dos Estudos Estratégicos concentrando-se na segurança das instituições estatais nos âmbitos nacional e internacional (FIGUEIREDO, 2010), sem se prender a ameaças de natureza tipicamente estatal (que eram o horizonte de 1957). Figueiredo, entretanto, mantém a preocupação com um patamar operacional (“sentido estrito”), tipicamente militar, e um patamar político (“sentido amplo”), espaço da formulação política.

A literatura que analisa as íntimas relações entre Estado e Forças Armadas é extensa e de amplo espectro teórico (HUNTINGTON, 1996; CLAUSEWITZ, 1979; WEBER, 1979; GIDDENS, 2008; TILLY, 1990; entre outros). Basta-nos, entretanto, afirmar que as Forças Armadas são a primeira e mais típica instituição nascida do Estado Moderno. Atendem ao único objetivo claro de todos os Estados – sobreviver – e caracterizam-se como seu meio específico. Aponto brevemente um entendimento conciso: as Forças Armadas constituem o complexo das unidades e serviços militares do Estado: seu núcleo tradicional e central é formado pelo Exército, pela Marinha e pela Aeronáutica militares (BOVA, 2000).

Nessa visada, considera-se aqui o Estado como entidade privilegiada do exercício da política e, conseqüentemente, admite-se expressamente as Forças Armadas como órgãos políticos de natureza própria: não-partidários, permanentes – assim como o Estado pretende ser -, especializados no exercício da violência, *ultima ratio* da soberania, conservadores por natureza, unidos à *polis* para a vida e a morte.

O Brasil não é uma exceção quanto ao emprego militar na defesa do Estado. O que se verifica, entretanto, é que, na consideração das hipóteses de emprego militar em contextos internos e/ou externos, nota-se uma grande predominância do emprego interno. Relativamente ao período republicano, podem ser citados: a República da Espada, o tenentismo, a coluna Prestes, as guerras civis de 1930 e 1932, o levante comunista de 1935, o golpe de Estado de 1937, a deposição de Vargas em 1945, a série de intervenções no período 1945-1960, o impedimento de João Goulart em 1961 e o golpe de Estado de 1964. Em contraste, verifica-se tão somente a participação da Força Expedicionária Brasileira na Segunda Guerra Mundial.

A preocupação central deste artigo é avançar a investigação relativa à segurança estatal *vis a vis* às Forças Armadas, incluindo um terceiro elemento, sensível à prática política brasileira: a manutenção e/ou imposição da ordem. Pode ser delineada, no Brasil, uma relação entre Estado, Forças Armadas e ordem, mais precisamente, a implantação e manutenção de um dado estado de coisas que seja funcional a uma interpretação específica da história do Brasil e seus corolários políticos.

A predominância do emprego interno das Forças Armadas no Brasil não é completamente compreendida a partir da

escassez de inimigos na América do Sul, nem tampouco pela análise de um dado padrão moderador (STEPAN, 1975) ou pela consideração exclusiva das Forças Armadas como modelo organizativo para a sociedade brasileira (COELHO, 2000). Há um projeto difuso, não explícito de ordem (social), projeto esse que preconiza um certo tipo de vida em comum que, utilizando o conceitual de Carl Schmitt (1996), conforma uma relação amigo x inimigo que faz da ordem um domínio próprio da segurança nacional. A hipótese a investigar é: o emprego das Forças Armadas na manutenção ou imposição da ordem é estéril. As Forças Armadas não são causa da ordem, mas consequência. O projeto de vida em comum sustentado pelo Estado origina-se em um acordo prévio que gera as instituições necessárias à sua perpetuação. As Forças Armadas não são capazes de reconstruir a ordem (sua ação não frutifica), esse projeto de vida em comum, mas apenas de preencher um vazio de poder e consenso político com a violência. Na ausência de um consenso quanto ao domínio legítimo, nada é capaz de manter ou impor ordem.

Em busca de um entendimento da ordem

Não é o caso de, neste espaço, realizar uma longa exegese dos autores e da mentalidade que, no começo do século XX, primeiro estruturaram um pensamento sobre o Brasil, nem porque essa primeira estruturação conduziu ao veemente e longo elogio do Estado forte, autoritário. É suficiente indicar o grande diagnóstico da realidade brasileira: a população é despreparada, inimiga da liberdade, carente de espírito associativo, mal-educada, tola, volátil, em suma, deve ser afastada das instâncias deliberativas e decisórias.

Para que a assertiva acima não fique no vazio, aponto dois breves exemplos do estabelecimento e cristalização de uma dada interpretação da formação cívica dos brasileiros.

Em 9 de agosto de 1924, Monteiro Lobato e Alcibiades Piza redigem o “Manifesto em prol do voto secreto” (BONAVIDES; AMARAL, 2002, p.901), dirigido ao Presidente Arthur Bernardes. Nesse documento é elaborado um arrazoado em defesa do voto secreto, alegando que o voto obrigatório conduz as massas despreparadas à arena eleitoral, distorcendo e viciando os resultados do pleito, já que os votos da maioria ignorante

esmagam os votos da minoria pensante. Nas palavras dos autores:

A experiência dos povos demonstra que o sistema representativo só dá benéficos resultados quando o regime é de censo alto. Porque o censo alto é o controle da política pela elite da nação, é o respeito à lei feudal de todos organismos, é a parte cérebro desempenhando suas funções de cérebro e a parte músculo (massa bruta, população, gente rural sem cultura nem capacidade de discernimento) subordinada naturalmente ao cérebro. (...) Ao lado dessa massa bruta, desse músculo inconsciente, ao qual a lei dá funções de cérebro, mas que permanece músculo, visto como acima das leis humanas estão as leis naturais, ao lado dessa multidão ignara, verdadeiramente bestial, vi a elite do país, a parte culta, a parte cérebro, a parte pensante, a parte nobre por excelência, conservando-se na mais rigorosa abstenção. (...) O raciocínio geral é este: se meu voto, estudado, ponderado, calculado, livre, tem de ser anulado pelo voto do meu criado, que é um imbecil, sem discernimento nem cultura, prefiro ficar em casa (BONAVIDES; AMARAL, 2002, p.901).

É certo que as duras palavras dos autores pagam o tributo do tempo. Ainda se vive o saudosismo das elites do Império, do Poder Moderador, do Conselho de Estado, o estranhamento com a súbita transformação de pardos, negros, pobres e indígenas em cidadãos (apesar das restrições eleitorais) ainda é intenso, o organicismo positivista ainda é a palavra de ordem em termos de orientação filosófica para construção de uma sociedade ordenada.

Entretanto, muito do raciocínio de Lobato e Pizza permanece ao longo das décadas seguintes. As diferentes versões da Lei de Segurança Nacional (LSN) bem espelham essa permanência.

Vejam como as LSN definem seu objeto. A Lei nº 38, de 04/04/1935 reza em seu Art. 1º como sendo crime contra a ordem política, entre outros, “tentar, diretamente e por fato, mudar, por meios violentos, a Constituição da República, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ela estabelecida”. Adiante, no Art. 20, temos definido como crime contra a ordem social, entre outros, “promover, organizar ou dirigir sociedade de qualquer espécie cuja atividade se exerça no sentido de subverter ou modificar a ordem política ou social por meios não consentidos em lei.”

De 1967 a 1978 a LSN ilustra os efeitos da Doutrina de Segurança Nacional, elaborada pela Escola Superior de Guerra, assim definindo seu objeto:

Art. 2. A Segurança Nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos quanto externos.

Art. 3. A Segurança Nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

O texto de 1969 mantém os mesmos termos, sendo sua singularidade o maior rigor das penas. O texto de 1978 também mantém o padrão de 1967, mas agora define o que se pretende entender por "objetivos nacionais": Soberania Nacional, Integridade Territorial, Regime Representativo e Democrático, Paz Social, Prosperidade Nacional e Harmonia Internacional. Em 1983:

Art. 1. Esta lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão:

I. a integridade territorial e a soberania nacional;

II. o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito;

III. a pessoa dos chefes dos Poderes da União.

A par da definição do objeto das LSN, destaca-se o fato de que em todas as versões da LSN se prevê como crime a perturbação da ordem ou sua incitação. Em 1935 esta preocupação consta dos artigos já citados, em 1967 fala-se de subversão à ordem político social, desobediência coletiva às leis, luta de classes, animosidade entre as Forças Armadas, greve de servidores públicos e privados, ódio racial. Nas outras versões mantém-se o texto com poucas alterações significativas.

Os dois breves exemplos apresentados acima permitem o mergulho no tema das relações entre Forças Armadas, segurança estatal e ordem. Até o momento, a referência aqui presente à "ordem" não foi adjetivada, propositadamente. Juridicamente, encontra-se uma definição de ordem em Martin, qual seja, de "direção ou comando de uma corte" (MARTIN, 2003a, p.347) [tradução livre]. Santos define como a "classificação adequada dos recursos para se adquirir fim colimado; determinação" (SANTOS, 2001, p.175). Em termos militares tem-se uma referência do Departamento de Defesa dos Estados Unidos:

“uma comunicação, escrita, oral ou por sinais, que transmite instruções de um superior a um subordinado. De modo geral, os termos ‘ordem’ e ‘comando’ são sinônimos” (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001, p.323) [*tradução livre*]. Em ambas as definições há em comum o problema da obediência que, juridicamente, entende-se em Martin como: “o dever de obediência devido ao chefe de Estado em troca de sua proteção” (MARTIN, 2003a, p.23) [*tradução livre*].

Deve-se, nesse momento, alinhar alguns fundamentos lançados. Há uma íntima relação entre o Estado moderno, seu surgimento e as Forças Armadas, instituição peculiar especializada no manejo da violência para fins da segurança estatal. A segurança é pensada de forma clássica em termos de um inimigo externo, entretanto, no Brasil, tendo em vista as peculiaridades brevemente aludidas, a segurança foi prioritariamente pensada e instrumentalizada em termos de um inimigo ou ameaça internos. Urge, assim, propor uma compreensão para esse fenômeno.

Logo no início deste artigo foi afirmado que as perspectivas moderadora e organizativa não eram suficientes para o esclarecimento das conexões entre Estado, Forças Armadas e ordem. A perspectiva moderadora, enfatizando o caráter pretoriano da sociedade brasileira, acentua a intensa politização das relações sociais no Brasil *versus* a baixa institucionalidade verificada, incapaz de lidar com as tensões sociais e políticas de um país em efervescência (no mínimo até 1964). Todavia, esta perspectiva falha ao não identificar os motivos subjacentes da ebulição política e social do Brasil ou, em outros termos, em explicitar o fundamento último das intervenções voltadas para “conciliar disparidades pela força” (FLORES, 1992). A perspectiva de Coelho (2000) apresenta as Forças Armadas como uma organização que enxerga a si mesma como detentora do poder de excepcionalidade constitucional e instituição adequada para disciplinar a caótica sociedade brasileira. Há, pelo menos, duas dificuldades a enfrentar nessa linha: o problema de perceber o impacto do tempo na organização e a dificuldade de se discutir o que subjaz à ação organizadora militar, em função de que as ações são planejadas e executadas.

Alguns parágrafos acima aludiu-se a algumas definições de “ordem”. Nos termos da discussão aqui proposta, pode-se enfatizar a questão da adjetivação da ordem. Adjetivar não

significa, neste esforço, descaracterizar, pelo contrário, atende à necessidade de melhor compreender o que subjaz às ações de força² empreendidas no Brasil pelas instituições armadas.

A acepção da ordem que melhor se adéqua aos objetivos deste artigo sugere o uso da expressão ordem pública ou então ordem social. O motivo dessa escolha ficará claro nas linhas que seguem.

A conceituação jurídica indica que ordem pública é a

(...) organização considerada como necessária para o bom funcionamento geral da sociedade. É a consagração de um certo número de idéias sociais, políticas, morais, religiosas às vezes, que o legislador considera como fundamentais para a existência da nação tal como a compreende e deseja (SANTOS, 2001, p.175).

Em Martin depreende-se que ordem pública seria “o bom funcionamento da sociedade organizada” (2003a, p.340) [*tradução livre*]. O Glossário das Forças Armadas assim conceitua:

Conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2007, p.185).

Pode ser percebido que as três propostas de entendimento acima convergem para a imposição, manutenção, e regulação de algum tipo, não explicitado, de funcionamento “suave”, “harmônico” ou “normal” da “sociedade”, para o que, segundo Gasset (s/d), seria o acordo relativo a um tipo de vida em comum. Amplas palavras, vastos significados, no limite de possuírem baixo valor cognitivo e dependerem vigorosamente de um agente fundador que perceba aspirações sociais difusas (agindo em primeira instância) ou materialize um contrato ou acordo social tácito pré-existente (agindo em última instância). Partindo da premissa de que mesmo o fundador só pode agir em circunstâncias históricas

² A polêmica em torno do conceito de “força” envolve a distinção entre o uso legítimo ou ilegítimo da violência. A filosofia política considera força “as intervenções físicas justas, que preservam a ordem social ou perseguem o bem comum, e chama violência as intervenções físicas injustas, que destroem a ordem social ou impedem o bem comum”. Juridicamente, força corresponde às “intervenções conforme a lei” e violência “às intervenções que violam as normas jurídicas”. Entre as concepções ideológicas, observa-se a força como “instrumento do domínio autoritário de uma minoria sobre uma maioria” e a violência “o instrumento de libertação da maioria da exploração de poucos” (STOPPINO, 2000, p.503).

materiais, aqui se privilegia a percepção da materialização de um contrato ou acordo social tácito pré-existente, histórico, moldado na rica tessitura do passado de um povo.

O passo decisivo para delimitar mais precisamente uma ideia de ordem pública nos conduz a considerá-la no equilíbrio entre a realidade material e o dever-ser e, no limite, como ferramenta de controle social.

A ordem pública pode, assim, ser concebida como “circunstância de fato” ou como um “fim do ordenamento jurídico e estatal”, de uma forma e de outra entendida como “sinônimo de convivência ordenada” e submetida à regulamentação. Um ponto muito sensível emerge ao se constatar que a ordem pública também é motivo e razão suficiente para que se exerça controle sobre o exercício de direitos e “assume particular importância quando referida aos direitos de liberdade” (VERGOTTINI, 2000, p.851).

As constituições³ do Brasil republicano até 1969 (talvez com a exceção de 1937) inequivocamente e, a partir de 1988, de forma ambígua, apresentam licenças para algum tipo de ação militar em função da manutenção ou imposição da ordem. Assim, tem-se em 1891: Art. 14. “As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior e à manutenção das leis no interior”. Em 1934: Art. 162. “As Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei”. Em 1937: Art. 161. “As Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República”. Em 1946: Art. 177. “Destinam-se as Forças Armadas a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem”. Em 1967:

Art 92. As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. § 1º – Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem.

³ O texto das constituições do Brasil pode ser encontrado no website do Senado Federal.

Em 1969: Art. 90. “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei”. Art. 91. “As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem”. Finalmente, em 1988:

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

O entendimento do que seja ordem (ou ordem pública ou convivência ordenada e harmoniosa) pode ser refinado pelas indicações contidas em *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history* (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). Nessa obra é proposta uma regularidade no processo de transformação social humana: teriam ocorrido duas grandes revoluções sociais. A primeira delas, aproximadamente entre 5 e 10 mil anos atrás, teria resultado na agricultura, sedentarismo e na fixação permanente de grandes grupos de indivíduos. A segunda revolução social, ainda em curso, teria conhecido seu início cerca de 200 anos atrás, dando origem às modernas sociedades industriais, ao crescimento econômico e à democracia contemporânea.

Dois tipos de ordem social⁴ merecem destaque: a ordem social de acesso limitado (ou estado natural) e a ordem social de livre acesso. A primeira delas teria surgido na revolução agrícola e seria caracterizada pela centralidade das relações pessoais e pelo cerceamento de oportunidades para os indivíduos formarem organizações; a segunda teria surgido com o advento das modernas sociedades industriais e caracterizar-se-ia por um conjunto impessoal de regras de relacionamento e pela grande abertura de oportunidades para os indivíduos formarem

⁴ “Ordens sociais são caracterizadas pela forma como sociedades moldam instituições que apoiam a existência de formas específicas de organização humana, a maneira pela qual as sociedades limitam ou possibilitam acesso a essas organizações e pelos incentivos criados pelo padrão das organizações. Essas características da ordem social estão intimamente relacionadas à maneira pela qual as sociedades limitam e controlam a violência” (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p.1) [*tradução livre*].

organizações e pela legitimação dessas oportunidades como direitos do cidadão. É necessário acrescentar que a ordem social de acesso livre não aparenta ser uma ordem social substitutiva à anterior, mas sim uma ordem concorrente em uma dialética ainda inconclusa.

Bem claro se colocou na definição de ordem social que suas características estão ligadas à forma com que limitam e controlam a violência. Assim,

Em grandes grupos, nenhum indivíduo conhece pessoalmente todos os membros do grupo ou sociedade, assim, nenhum relacionamento pessoal pode, por si só, ser usado para controlar a violência. Alguma forma de instituição social precisa surgir para controlar a violência se as sociedades pretendem desenvolver grupos maiores. Mesmo que seja possível imaginar uma grande sociedade de indivíduos pacíficos, tal sociedade não persistirá se a única maneira de controlar a violência for através do conhecimento interpessoal e das constantes interações pessoais (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p.14) [*tradução livre*].

Em outras palavras, sociedades industriais, complexas, em que prevalece o tipo orgânico de solidariedade, necessitam de algum tipo de instituição ou organização impessoal que constanja a violência privada, ilegítima e ilegal e garanta o funcionamento “normal”, “suave” ou “harmonioso” do projeto de vida em comum.

Fundação da ordem e Forças Armadas

Um ponto preciso deve ser sumarizado nesse momento: a ordem é compreendida como a materialização de um projeto de vida em comum. A instituição privilegiada para essa tarefa é o Estado. Sendo assim, vê-se que o Estado provê, antes de tudo, segurança, e que, para tanto, é necessária a obediência às normas emanadas dessa instituição que tem, por essa visada, um papel civilizatório: fazer da violência um recurso de última instância⁵ (GASSET, s/d).

Weber (1996) bem demonstrou como os motivos de obediência formam os tipos puros de dominação conhecidos por tradicional,

⁵ A análise do Estado empreendida por Gasset é crítica, por considerá-lo uma manifestação da vitória das massas. Não se pretende avançar por esse caminho, mas apenas ressaltar uma generalização válida para os propósitos deste artigo: o Estado é, antes de tudo, um provedor de segurança.

carismático e legal. Na dominação tradicional, a obediência surge pelos costumes, na carismática, pelas qualidades excepcionais do líder e, na dominação legal, pela crença no valor intrínseco da lei. Tomados como tipos ideais percebe-se que as fronteiras entre esses tipos de dominação são tênues e que, ao longo da história, é perfeitamente possível observar-se, numa dada comunidade política, a migração de um tipo de dominação para outro.

Outros autores já fizeram interpretações da história do Brasil a partir do referencial teórico weberiano, o que torna desnecessária e pretensiosa a reelaboração de tais interpretações. Sugere-se, então, uma visão específica e própria ao debate em lide: conheceu-se no Brasil um período de dominação preponderantemente tradicional ao longo do período imperial e, em 1889, abruptamente ocorreu um salto para a dominação legal. A palavra “salto” não é gratuita, ao contrário, expressa as condições vigentes no Brasil quando da proclamação da República, mesmo e apesar das crises que antecederam o 15 de novembro que, apesar de demonstrarem a rápida falência do regime monárquico, não demonstraram a existência de uma cultura política amadurecida no seio dos brasileiros.

Certamente 1889 não marca o fim de um tipo de dominação e o começo imediato de outro, desta feita racional-legal. Esta data, no entanto, marca o início de uma transição de um modelo de obediência baseado no costume para outro, baseado na lei. Não se pretende estabelecer uma data precisa para o fim dessa transição (talvez 1930 ou ainda 1930-1945, ou mesmo 1964 ou ainda 1985), entretanto, pode ser afirmado que em algum momento dessa transição foi se esboçando no Brasil uma ordem social de livre acesso (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009) que, mesmo não pronta e acabada, não pode ser ignorada. Ao se observar um Estado - provedor por excelência de segurança – dotado de nova configuração política, novos motivos de obediência, e nova ordem social, torna-se possível também notar a exigência de um novo tipo de obrigação política. Nas palavras de Gasset:

mandar não é atitude de arrebatador o poder, mas tranqüilo exercício dele. Em suma, mandar é sentar-se. (...) Contra o que uma ótica inocente e folhetinesca supõe, o mandar não é tanto questão de punhos como de nádegas (GASSET, s/d).

O ponto em debate é como exercer o mando, ou poder, ou autoridade política reconhecendo a esterilidade da ação militar

nesse domínio. Desdobrando essa questão: a ação militar é estéril quando inexiste um consenso público quanto ao domínio, em outras palavras, quando não há um acordo a respeito do que é e como exercer a liberdade, a independência e a cidadania, do que seja a *polis* ou comunidade política. Tomar a ação militar como origem da ordem é tomar o efeito pela causa. Forças Armadas são efeito da ordem, de uma ordem criada segundo um projeto consensual e anterior a respeito da vida em comum compartilhada por uma dada comunidade política durante toda a vida de seus membros e dentro de um território específico controlado por uma autoridade política. O cidadão deve, ou deveria, aderir e obedecer à ordem assim estabelecida.

Em se tratando do Estado brasileiro e do percurso rumo à dominação racional-legal, à substituição da crença nos costumes pela crença na validade da lei, impessoal e pública, é demandado que se aponte na obediência à lei um requisito incontornável para a manutenção da ordem. A obrigação política do dever de obediência à lei precede a organização de instituições coercitivas como polícias ou exércitos. É necessário a existência de um consenso sobre o domínio, um acordo prévio a respeito do porquê e a quem obedecer. A cultura política, para o entendimento deste artigo, ocupa lugar central nesse raciocínio.

Rex Martin (2003b), em uma tentativa de discutir se há bons motivos para que se obedeça à lei, além do medo de algum tipo de sanção, apresenta duas razões clássicas para o dever de obediência e, ao fim, propõe uma terceira forma de se pensar tal dever.

A primeira razão para o dever de obediência é o consentimento. O centro do argumento é o de que o cidadão tem o dever moral de obedecer à lei, dever esse nascido da legitimidade de um ordenamento que tem sua origem em um governo legitimamente constituído. Os cidadãos autorizam o governo a legislar em seu nome (quer seja pela via lockeana, quer seja pela hobbesiana) e assim, por consentimento ou submissão, se vêem moralmente obrigados a se curvarem à norma (*duty to obey*). Em Locke, Martin (2003b) prossegue, os cidadãos, reunidos em um corpo político, concordam uns com os outros a respeito da constituição legítima de um governo e de como o agregado público de poder será aí alocado. Temos, assim, que o consentimento público, para os contratualistas, é o fundamento da obrigação de obedecer.

A segunda razão para obediência apresentada por Martin (2003b) é o benefício ou vantagem percebida. Receber algum tipo de benefício (voluntariamente ou não, sob demanda ou não, particular ou geral, desejado e perseguido ou não) gera o que nosso autor chama de conduta reativa (*responsive conduct*), uma espécie de resposta apropriada a um governo que provê algum tipo de vantagem ao cidadão. Essa resposta seria a obediência às leis.

Martin (2003b) critica as duas razões apresentadas e conclui afirmando ser imperativo que se desenvolva uma razão para a obediência às leis pelo simples fato de serem leis. Não seria suficiente, segundo o autor, delegar algum compromisso voluntário do tipo contratualista, acordo, juramento ou conduta reativa a responsabilidade por trazer à obediência o cidadão. A obrigação política (ou razões específicas e sistêmicas de obediência), ainda segundo Martin (2003b), precisa ser encontrada na obediência à lei enquanto lei própria de um dado sistema político territorial no qual os cidadãos vivem suas vidas e, um dia, morrem, delegando a seus herdeiros o dever de obediência.

Apesar da crítica do autor às duas primeiras razões, persiste, no entendimento da problemática discutida neste artigo, a importância vital da cultura política, compreendida como agregado cívico construído ao longo da história de uma dada comunidade política, que sustenta o acordo prévio quanto à vida em comum e a instituição responsável por materializar esse acordo, o Estado. A cultura política cria a obrigação moral de obedecer à lei, atendendo à ordem. Enfim, espelha um consenso quanto ao domínio.

A principal assertiva deste artigo se mantém: a ação militar em vista à manutenção da ordem é estéril, não frutifica. Apenas preenche um vazio de poder com a violência e com a transformação espúria da força em direito: “o mais forte nunca é forte o suficiente para ser sempre o senhor, a não ser que transforme o poder em direito e a obediência em dever” (ROUSSEAU *apud* FINER, 2002, p.20) [*tradução livre*].

Da assertiva anterior não se deduz que a ação militar na política é extemporânea ou anacrônica. Pelo contrário, a ação ou influência militar na política é um dado. Se tal ação ou influência é ou não legítima, adequada ou funcional a uma dada comunidade política, temos outra questão de estudo a ser tratada em trabalho posterior. O que interessa aqui é

entender a esterilidade dessa ação ou influência quando se trata de um tema muito sensível ao Brasil: a manutenção da ordem. Em Huntington (1996), as forças armadas se afastarão mais e mais da política à medida em que se tornem mais e mais profissionais, concentrando seus esforços nas tarefas e missões especificamente militares a cumprir e deixando a política a cargo dos políticos. Samuel Finer (2002) argumenta que, ao contrário do que pensa Huntington, a profissionalização militar pode conduzir as forças armadas rumo à intervenção política, na medida em que se compreendam como representantes do Estado e, assim, autônomos em relação às autoridades políticas eleitas (a Alemanha da República de Weimar e o Japão do início do século XX seriam exemplos a comprovar a tese de Finer). Finer afirma que o elemento decisivo para a mensuração da possibilidade de intervenção militar não é a profissionalização, mas a tradição da supremacia civil sobre os militares: “o poder civil é supremo (...). A aceitação decisiva e firme da supremacia civil, e não apenas o profissionalismo, é a prova final” (FINER, 2002)[tradução livre].

Jay Stanley (2002), na introdução da obra de Finer *The man on horseback*, indica uma descrição do que seria a natureza das relações entre civis e militares: tais relações seriam de uma natureza *push-pull*. Os termos dessa relação dialética seriam, de um lado, as possibilidades e motivações para intervenção e, por outro lado, a cultura política prevalecente no país. Quanto maior a cultura política – em termos estritos, quanto maior for a aderência da sociedade civil às instituições políticas -, menor a possibilidade de intervenção. Apesar de proposto para a obra de Finer, o entendimento *push-pull* da natureza das relações entre civis e militares também pode ser utilizado para a compreensão da obra de Huntington, desta feita substituindo os termos da dialética para participação ou não dos militares na política (derivada da maior ou menor profissionalização), por um lado, e a orientação política emanada do Estado, por outro. Quanto mais firme a orientação política na condução do Estado e de sua segurança, maior o incentivo militar para a profissionalização e conseqüente afastamento do mundo político.

O posicionamento de Finer (2002) é intimamente conexo à hipótese aqui discutida. A tradição de se obedecer à autoridade civil surge diretamente do consenso quanto ao domínio existente num dado Estado. Sendo maior e mais sólido o consenso, mais

robusto o controle civil e a cultura cívica, mais evidente e explícito o acordo existente quanto à vida em comum, ou seja, mais explícita a ordem pré-existente e fundadora da comunidade política. Não é o caso de se considerar a tradição como uma camisa-de-força histórica, tampouco como um determinismo. O próprio Finer se apressa em admitir que as sociedades são vivas e mutantes e que o percurso da baixa cultura cívica à cultura cívica madura não é mandatário nem linear. A análise histórica efetuada, não obstante, demonstra a existência do padrão: maior cultura cívica – menor intervencionismo; menor cultura cívica – maior intervencionismo. Nos termos da análise da esterilidade da ação militar em prol da manutenção da ordem: grande adesão da sociedade civil às instituições políticas – ordem sustentada; pequena adesão da sociedade civil às instituições políticas – ordem ameaçada e possibilidade de preenchimento do vazio de poder com o emprego da força (quanto menor a legitimidade, maior a dependência em relação às instituições responsáveis pela administração da violência).

Considerações finais

À guisa de conclusão pode-se afirmar alguns pontos: a relação civil-militar (*push-pull*) é derivada da cultura cívica de uma dada comunidade política; a cultura cívica de uma dada comunidade política nasce de sua história e espelha o consenso sobre o domínio ou o consentimento público a respeito das instituições governativas que surgem ao longo do tempo; o desenvolvimento da cultura cívica e do consenso sobre o domínio se cristalizam num projeto de vida em comum, na ordem; finalmente, o Estado é a instituição que, por excelência, sendo provedora de segurança, garante a ordem. Essas afirmações, todas, referem-se a um momento anterior à criação das forças armadas.

As forças armadas são um dos resultados empíricos dos processos que se cristalizam na ordem, um resultado especificamente planejado para sustentar a ordem criada. Forças armadas não são, bem se vê, causa, mas consequência da existência da ordem. Quando não há um consenso quanto ao domínio (um acordo mútuo, público e intersubjetivo quanto às instituições responsáveis pela gestão do poder) não há ordem. Nesse contexto, a ação militar não é sinônimo de ordem, pelo contrário, é sinônimo da falência da ordem.

A conexão civil-militar apresenta-se como a relação geral entre todos aqueles que aderem ao empreendimento da ação contínua de construção de uma vida em comum e que, assim, desejam sua segurança e preservação: não funda a ordem, mas é filha dela.

SÁ COSTA, F. C. The Armed Forces, the foundation and the maintenance of order: a barren relationship. *Perspectivas*, São Paulo, v.44, p.41-59, jul./dez. 2013.

■ **ABSTRACT:** *This paper approaches the civil-military relationship in terms of what is known in Brazil as “maintaining order.” The main goal is to do a deep research on the security state vis a vis to the Armed Forces, including a third element, concerning to Brazilian political practice: the maintenance and / or imposition of order. The hypothesis is that the use of the Armed Forces in the maintenance or enforcement of the order is barren. The Armed Forces are not the origin of the order, but a consequence. The project of common life sustained by the State originates in a prior agreement that generates the necessary institutions for its perpetuation. The Armed Forces are not able to reconstruct the order (their actions aren’t productive), which is a project of living together, but only is capable of to fill a power vacuum and political consensus with violence.*

■ **KEYWORDS:** *Armed Forces. State. Order. State security. Civic culture. Civil-military relations.*

Referências:

BONAVIDES, P.; AMARAL, R. *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília: Editora do Senado, v.3, 2002.

BOVA, S. Forças Armadas. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 2000.

CLAUSEWITZ, C. V. *Da Guerra*. São Paulo, Martins Fontes; 1979

COELHO, E. C. *Em busca de identidade*. O Exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Record, 2000.

DEPARTMENT OF DEFENSE. *Dictionary of military and associated terms*. 2001.

FIGUEIREDO, E. L. Os estudos estratégicos, a defesa nacional e a segurança internacional. In: LESSA, R. *Horizontes das Ciências Sociais*. A Ciência Política. Petrópolis: Vozes, 2010.

FINER, S. *The man on horseback*. The role of the military on politics. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.

FLORES, M. C. F. *Bases para uma política militar*. Campinas: Editora da Unicamp, 1992.

GASSET, J. O. *A rebelião das massas*. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores.

GIDDENS, A. *O Estado-Nação e a violência*. São Paulo: Edusp, 2008.

HUNTINGTON, S. *O soldado e o Estado*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996.

MARTIN, E. A. *A dictionary of Law*. New York: Oxford University Press, 2003a.

MARTIN, R. *Political obligation*. In: BELLAMY, R.; MASON, A. *Political concepts*. Manchester and New York: Manchester University Press, 2003b.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Glossário das Forças Armadas*. 2007.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R.. *Violence and social orders*. A conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SANTOS, W. *Dicionário jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SCHMITT, C. *The concept of the political*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

STANLEY, J. Introduction. In: FINER, S. *The man on horseback*. The role of the military on politics. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.

STEPAN, A. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Ed. Artenova, 1975.

STOPPINO, M. Força. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 2000.

TILLY, C. *Coercion, capital and european states*. Blackwell Publishing, 1990.

VERGOTTINI, G. Ordem pública. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 2000.

WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. W. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

_____. *Economía y sociedad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996.

Fonte Primária:

Lei de Segurança Nacional

Lei nº 38, de 4 de abril de 1935

Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967

Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro DE 1969

Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978

Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

Constituições do Brasil. www.senado.gov.br.

