

# O QUE ESTÃO PENSANDO OS MILITARES\*

Alfred Stepan

\* Transcrição de uma conferência pronunciada no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento — CEBRAP em 15.07.1982.

**E**sta minha exposição é parte de um trabalho mais longo, em que estudo "A sociedade civil e o Estado: padrões de resistência à dominação no Cone Sul". O foco do trabalho está no conceito de poder em regimes autoritários. Trata-se de conceber esquemas de mudança levando em conta o poder do Estado e os movimentos de oposição na sociedade civil, isto mediante procedimentos comparativos. A base empírica são os países do Cone Sul. Nos últimos três anos, fiz três viagens de pesquisa ao Chile e ao Uruguai, duas ao Brasil, e outras duas, mais breves, à Argentina, onde desejo voltar. Hoje e aqui, a minha intenção é limitar-me a um país — o Brasil — e a um assunto — as relações entre militares e sociedade civil.

Mas antes de entrar em matéria, e

atendendo à insistência aqui dos colegas do CEBRAP, direi o que me parecem ser lacunas da pesquisa atualmente feita no Brasil. Por razões de prudência e de tempo, ou por serem poucas as lacunas, vou me limitar a três áreas.

Primeiramente, foi uma surpresa para mim constatar que é pequeno o número de cursos e publicações sobre a América Latina, e que o interesse por ela é reduzido. Isto é de lamentar, porque uma das contribuições mais importantes da América Latina e especialmente do Cone Sul às Ciências Sociais — em nível mundial — foi o enfoque comparativo. Enfoque este que não é mecânico, nem estático, nem meramente quantitativo, como é norma dos Estados Unidos, mas histórico-estrutural. O fato é lamentável também para os demais países da região, uma vez que o Brasil, devido a uma ex-

plosão de qualidade, à abertura política e à sua massa crítica, é sem dúvida o centro de pesquisas mais avançado da América Latina. Ora, se no centro mais avançado o interesse pelos vizinhos não é grande, isto representa uma perda para a pesquisa destes países, além de possivelmente representar uma perda de perspectiva para o próprio centro.

A segunda lacuna que vale lembrar não é particular à pesquisa brasileira, ela é geral entre os sociólogos e cientistas políticos do mundo todo. Ela se deve ao fato de que nas duas últimas décadas o investimento direto das multinacionais foi muito estudado, ao passo que o papel dos bancos, especialmente os bancos privados, mereceu pouca atenção. Ocorre que neste ano de 1982, dos aproximadamente dezoito bilhões de dólares que entrarão no Brasil, somente cerca de um e meio serão inversões das multinacionais, enquanto que mais de dezesseis serão empréstimos de banco. Além disso, antes da crise do petróleo de 1973, dois terços dos empréstimos à América Latina vinham de instituições públicas, ao passo que agora, cerca de dois terços são empréstimos privados. Acho que para o Brasil, uma das fontes de perigo, mas também de oportunidade para a política das oposições, está localizada na área dos bancos. E para adentrar esta área de oportunidade, as oposições têm que ampliar a sua base de conhecimento.

Em terceiro lugar, acho importante ver as características da pesquisa posterior à abertura. Notei que existem não menos de cinquenta estudos empíricos e sistemáticos sobre o papel, nesta fase, de movimentos sociais como sindicatos, comunidades de base, igreja e associações de bairro. Isto é excelente. Mas, se estamos analisando a política de transição, temos que estudar também o aparelho da coerção.

Os trabalhos de Alexandre de Barros, Edmundo Campos, Eurico Figueiredo e Alfred Stepan, que tratam deste assunto, tratam dele na fase anterior à abertura. Estes autores sabem que faz falta um estudo empírico e sistemático da questão para o período posterior.

Eu sei que é difícil para os brasileiros pesquisar as instituições militares. Entretanto, existem algumas possibilidades e fontes: há publicações anuais da Escola Superior de Guerra, há almanaques do Exército, e há também os oficiais que passaram para a reserva e que falam aos jornalistas. Sendo assim, acredito que

haja razões de ordem teórica para esta lacuna, lacuna aliás que não deixa de surpreender. Penso no pouco peso que as teorias mais correntes conferem às instituições formais. Os militares são parte do Estado, mas não são o seu equivalente exato. Tampouco são o mero instrumento passivo das classes dominantes. Enfim, como instituição que tem interesses próprios, características, aspirações e medos também próprios, eles têm que ser considerados independentemente, como um elemento significativo em qualquer balanço das relações entre a sociedade civil e o Estado autoritário.

**N**esta ordem de raciocínios, passo ao meu tema de hoje, que serão as mudanças na instituição militar nestes oito anos de abertura, bem como o impacto das mudanças da sociedade civil sobre a capacidade de mando do governo militar.

Não aprofundei ainda a análise de meus novos dados. Preliminarmente, gostaria de apresentar observações sobre seis pontos:

**1** A mudança ocorrida na posição histórico-estrutural dos militares, entre outubro de 1968, quando terminei as minhas pesquisas anteriores, e os dias atuais.

**2** A evolução ou estagnação da doutrina da segurança nacional, em sua forma oficial, na Escola Superior de Guerra, no que diz respeito à questão da democracia.

**3** A expressão institucional desta doutrina no Serviço Nacional de Informações.

**4** A evolução da chamada "linha dura" e sua relação com o alto comando.

**5** As implicações da guerra das Malvinas.

**6** O impacto que a evolução da sociedade civil causa, ou deixa de causar, na esfera do governo militar.

**1** Serei breve quanto ao primeiro ponto, que é óbvio. Quando terminei as minhas pesquisas sobre os militares em 1968, a grande maioria deles via na guerrilha um inimigo verossímil. Isto facilitou a sua unidade, bem como aglutinou grandes setores da classe dominante, e setores importantes da classe média. O regime militar tinha só quatro anos e meio de idade, e tinha con-

## O que mudou na instituição militar no decorrer da abertura

## A ESG não perdeu sua importância

fiança em sua capacidade de manejar o milagre. Tudo isto facilitou o Ato Institucional n.º 5. Ora, é claro que hoje nenhuma destas condições existe mais. Acresce que uma ampla faixa de grupos como sindicatos, igreja, advogados, partes importantes da imprensa e do empresariado têm a convicção de que o conflito democrático é a melhor maneira de promover os seus interesses, o que é uma singularidade se tivermos em mente os demais países do Cone Sul. O importante, no caso, é que não somos só nós, os cientistas sociais, que temos esta análise da situação histórico-estrutural presente, mas que quase todos os militares com quem falei também a têm. Repetidas vezes os militares vêm dizendo ao longo deste ano que cancelar ou anular as eleições já agora seria perigoso, contrário a seus interesses corporativos e a seu compromisso com a abertura.

Acho sumamente importante esta perspectiva histórico-estrutural, mas é óbvio que as eleições de 1982 por si mesmas — com todos os seus pacotes — não vão resultar na transição do poder.

Portanto, temos que analisar mais a fundo a vida interna da instituição militar. Neste plano, surgem algumas realidades que vale a pena avaliar.

**2** Em segundo lugar, vejamos a doutrina oficial dos militares no que se refere à segurança nacional e à democracia. Para isto, temos que analisar o pensamento da Escola Superior de Guerra após a abertura. Não digo isto porque veja na Escola, hoje, um centro de iniciativa política ou de doutrina militar. Sua fase de maior importância doutrinária esteve entre 1953 e 1958. Ela foi influente também entre 1964 e 1967, quando seu quadro de 1953-1958 formulou e implementou a política do governo. Entretanto, na perspectiva de uma teoria geral, é óbvio que nenhuma organização — e muito menos uma organização militar — queira sofrer a concorrência de um outro centro de autonomia e de doutrinação política. Por esta razão, a Escola Superior de Guerra perdeu muito poder após 1964, enquanto instituição. Esta perda foi agravada também por outros fatores. Uma vez mudada para Brasília a sede do Ministério da Guerra, a Escola ficou geograficamente marginalizada, afastada do centro do poder militar. Além disso, o comandante da ESG, normalmente um ge-

neral de quatro estrelas, não pode ser membro do Alto Comando Militar. Por fim, os coronéis só podem ficar por dois anos no corpo permanente da Escola, a qual não dispõe de uma equipe própria de pesquisadores.

Não obstante tudo isso, a Escola Superior de Guerra continua importante como um centro de socialização de civis e militares, como um mecanismo-chave para sistematizar, reproduzir e disseminar o consenso mais tradicional dos Comandos em matéria de doutrina. No informe anual de 1982, o Comandante da Escola nota que ela agora, além dos cursos normais, oferece em sua sede no Rio de Janeiro um ciclo de extensão de sessenta horas, três vezes ao ano, sendo cada um dos ciclos freqüentado por 150 líderes da sociedade civil.

O comandante Chaloub notou também que em 1981 a Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG) deu um ciclo de cursos de dezesseis semanas em 21 cidades.

Isto posto, o que diz a Escola Superior de Guerra nesta fase de pós-abertura? As minhas fontes principais foram duas: o *Manual Básico*, que é modificado quase todos os anos, e por isso é útil para marcar as mudanças da doutrina, e os trabalhos coletivos de fim de curso, elaborados por grupos de alunos. Estes documentos encontram-se na biblioteca da Escola, e sua análise daria um excelente mestrado.

São claras as mudanças da doutrina com relação à abertura. Depois de 1976, o *Manual Básico* fala mais da importância dos partidos. A partir de 1978, é acentuado o tema da legitimidade e da utilidade das oposições.

E agora, na versão mais recente dos *Complementos da Doutrina* (um documento de discussão, preparatório para possíveis mudanças no *Manual Básico*), sugere-se a substituição do famoso binômio Segurança-Desenvolvimento e Participação. Contudo, há limites importantes. Se a oposição é legítima, a "contestação" não é. A democracia é indispensável, mas tem que ser forte e com "guarda-chuva". Aliás, como sabem antropólogos e lingüistas, não basta identificar os elementos de um texto, é preciso reconhecer também os excluídos. Refiro-me aos temas intocáveis. Nesta questão, os trabalhos de fim de curso são valiosos. Em 1981, o tema de todos eles foi "Como aperfeiçoar a democracia no Brasil?"

Quase todos criticam a centralização excessiva do governo, falam da necessidade de um judiciário mais autônomo, da conveniência de uma distribuição de renda melhor, e de uma indústria nacional mais forte.

Mas só um dos vinte ensaios menciona a possibilidade de eleição direta para a presidência da república. Nenhum fala em modificar ou eliminar a Lei de Segurança Nacional. Todos estão acordes em ver o conflito social como sendo oposto à segurança. E ninguém duvida da necessidade de guarda-chuva para uma "democracia forte".

É evidente que a discussão destes pontos é indispensável para uma evolução democrática, já que a democracia é um sistema de conflitos sem garantias.

Uma palavra ainda sobre quem fala na Escola. A grande maioria dos oradores tem posição oficial, muitos são ministros. Mas o Comandante pode também convidar outros oradores.

Segundo os informes anuais, nenhum político da oposição falou na Escola nos últimos três anos. Governadores falam às vezes, e o líder do governo na Câmara Federal tem a palavra todos os anos. Após as eleições, se a oposição ganhar a Câmara e os estados mais fortes, os seus líderes poderiam e, acho eu, deveriam falar na Escola.

Quando um membro da oposição tornar-se Presidente da República, provavelmente em 1991, a Escola será um fórum de debates polarizado e importante. Ela voltará a ser o fórum público mais legítimo para a articulação da doutrina militar, já que o governo lhe mandará seus representantes, e fará discutir os seus programas de reforma.

E uma observação final sobre a Escola e sua doutrina. Um general da ativa, que tem uma posição importante no sistema da educação militar, faz comentários que me parecem interessantes. Ele é completamente a favor da devolução do poder aos civis, e critica os dois governos da abertura por não terem dado mais atenção e estímulo às mudanças no sistema de socialização militar, necessárias à transição do poder.

Na realidade, precisamente porque a ESG esteve um pouco marginalizada dos centros dinâmicos da abertura — no caso, os generais Golbery e Geisel — ela representou e representa uma força de reprodução de conceitos ultrapassados pela nova dinâmica de estado e sociedade civil.

**3** Nosso terceiro ponto trata da expressão institucional, especialmente no Serviço Nacional de Informações, desta doutrina de Segurança Nacional. Como todos sabem, Golbery agora diz que criou um monstro. Para ser mais específico, quais são as características deste monstro? Como vem evoluindo depois de sua criação?

Conforme a idéia inicial, seria um órgão civil-militar. No começo, em 1964, entre as seis pessoas mais graduadas do SNI não havia nenhum general da ativa; alguns eram oficiais da reserva e um, creio, era civil.

Outro fator de uma posição de poder muito especial é a Escola Nacional de Informações, aberta em 1973. Para conhecer os militares do período de pós-abertura é essencial avaliar o papel da EsNI, assim como havia sido essencial analisar o papel da Escola Superior de Guerra na formação do governo militar em 1964.

Note-se por exemplo que todos os membros do SNI nos ministérios civis têm que ser formados pela Escola Nacional de Informações. Por decreto-lei, os dois cursos de Informação mais importantes da ESG e da ECEME foram fechados em 1973 e integrados na EsNI. Com isto quero sublinhar uma característica importante: o SNI tem uma escola de formação, em que não só forma os seus próprios quadros, como centraliza toda a formação superior na área de Informação do país.

O general que fundou a EsNI resume nos seguintes pontos a diferença entre EsNI e ESG: a primeira tem uma equipe permanente de pesquisadores, a segunda não; a primeira só estuda casos concretos e reais, enquanto a segunda fala de doutrina abstrata; a ESG oferece uma espécie de curso de orientação e extensão universitária, ao passo que a EsNI é uma escola de formação profissional, com provas, quatro tipos diferentes de cursos, além de instrução em sete idiomas a saber, inglês espanhol, russo, alemão, francês, italiano, e agora também o árabe.

Uma das figuras mais importantes do governo militar disse-me que "a comunidade vive seu mundo subterrâneo. Só respira o ar da subversão; portanto reclama por mais poder. Agora está intoxicada com este ar. Só há uma solução. Tem que ser mandada ao centro de desintoxicação, e este só existe fora do poder."

## **Mudanças significativas na doutrina da segurança nacional**

### **Para conhecer os militares da abertura é preciso avaliar o papel do SNI**

Em suma, o SNI é o único serviço de inteligência importante no mundo com funções internas e externas: seu diretor é o membro-chave do Gabinete do Presidente, todos os seus oficiais importantes são do Exército, e é seu o monopólio da educação no setor. Esta combinação de fatores tem implicações tanto para o próprio SNI quanto para o Exército.

Entretanto, mesmo alguém de uma temporada de desintoxicação fora do poder, são imagináveis algumas mudanças, pequenas porém importantes. Entre as gestões Golbery e Medeiros, foram três os chefes do SNI, dois dos quais chegaram à presidência. Se em 1985 for quebrada a tradição que manda escolher o presidente só no quadro dos generais de quatro estrelas, esta vinculação entre poder máximo e SNI ficará um pouco menos firme.

Também é interessante notar que os militares dentro e fora do SNI acham, quase sem exceção, que no final da década o chefe do Serviço poderia ser um civil. Note-se aliás que, por lei, todos os membros do SNI têm que ser agregados, posição esta que, também por lei, é vedada aos dezesseis generais da "Comissão de Promoções", o que é importante.

Enfim, qualquer análise realista da devolução do poder, bem como qualquer política neste sentido, implicam uma consideração do SNI. No final do regime Vargas, em 1945, o Estado Novo continuou em vigor na área das relações sindicais. Com o fim do regime militar, o SNI vai representar, para as tentativas de redemocratização, um desafio semelhante ao representado pela CLT no ano de 1945.

**4** Falemos um pouco sobre o Alto Comando e a "linha dura". Acho bem provável que os historiadores, quando forem analisar o período entre 1964 e 1991, classifiquem os anos de 1978 a 1981 como sendo aqueles da mais forte presença de representantes da "linha dura" no Alto Comando.

A minha hipótese, quanto a isto, é que os generais de Castelo e da FEB saíram, ao passo que muitos dos coronéis radicais de 1968-1973 estão agora com três ou quatro estrelas.

Entretanto, qual a diferença entre a "linha dura" de 1982 e a de 1968? Por um lado, a "linha dura" de agora

tem acesso ao aparato maciço do Serviço Nacional de Informações, que em 1968 estava na infância. E tem também a forte maioria no Alto Comando. Por outro lado — e aqui voltamos à análise histórico-estrutural — o governo militar tem agora 18 anos. Há uma nova sociedade civil, não há inimigo verossímil e, mais fundamental, qual é o projeto da "linha dura"? Não é evidente que tenha algum.

**5** Uma palavra sobre as implicações da guerra das Malvinas. Quando esta começou, achei que o impacto seria negativo para o futuro da transição. A minha impressão agora é que impacto vai haver, mas não sobre a transição, e sim sobre os orçamentos militares, que vão subir. Em mais de dez conversas com militares, tratando especificamente deste assunto, o argumento que ouvi diz que o orçamento de sua área vem caindo regularmente há uma década, isto porque é difícil articular os interesses puramente castrenses quando os militares como instituição têm, ao mesmo tempo, a responsabilidade de governo. Segundo este raciocínio, muitos pensam que seria mais fácil articular os legítimos interesses da corporação fora do poder. Pensam, além disso, que a maior parte do material bélico mais importante para a fase pós-Malvinas é fabricada no Brasil. Argumentam que, contrariamente ao que acontece na Argentina, aqui este material é produzido pelo setor privado, sendo competitivo no mercado internacional. Por isso, muitos militares pensam que nesta fase é possível conseguir aliados nacionais, e que a sua expansão não dependeria do controle sobre o governo.

**6** Para terminar, algumas observações a respeito do impacto da sociedade civil sobre o governo militar. Já mencionei a nova situação histórico-estrutural, e a importância que tem nela a sociedade civil. Falei também na tese segundo a qual, dada esta situação, os próprios militares veriam como perigoso, e por isto improvável, um retrocesso violento, do tipo do Ato Institucional nº 5. Entretanto, os meios de que dispõe o governo militar para obstar a democratização, impõem limites severos à sociedade civil.

Deixem-me ser explícito. Os pacotes de novembro e o pacote mais recente significam uma modificação maciça nas regras

## A "linha dura" também mudou

---

do jogo. A democracia, afinal de contas, é algo de institucional, em que se trata de eleições livres, com direito para o vencedor de assumir o poder. Os dois pacotes atacaram estes fundamentos. Entretanto, e isto é básico, parece que nos dias críticos após o pacote de novembro quase não houve reação por parte da sociedade civil. Meses depois ocorreu a fusão de partidos oposicionistas, que sem dúvida teve importância. Para os militares, contudo, o essencial da mensagem foi que os partidos políticos no Congresso não têm capacidade de mobilizar os difusos movimentos sociais para uma ação puramente política.

Na realidade, em perspectiva comparativa, o Brasil parece um dos países em que é mais aguda a separação entre os dois componentes da sociedade civil — a sua expressão em movimentos sociais e a sua expressão em força política.

É interessante a observação de um coronel do SNI quanto a este problema. Explica ele que há um ano atrás os oficiais abaixo de general não teriam gostado da eleição de um presidente civil e de oposição, mas que o teriam aceito e não admitiriam um golpe que lhe impedisse a posse. Já agora, observou ele, o Alto Comando e os altos níveis da comunidade de informações tomaram medidas mais suaves (os pacotes), que freiam a possibilidade de a oposição alcançar a presidência em 1985. Em sua opinião, se não houver manifestações fortes a nível puramente político, o Alto Comando continuará a manter a iniciativa e criará os pacotes de que necessita.

Não sei quão representativa é esta opinião, mas é útil ressaltar as suas implicações teóricas e políticas. Para fortalecer a sociedade civil, em qualquer país, é preciso que os movimentos sociais tenham dimensão política, e que os partidos políticos tenham vinculações orgânicas e permanentes com os movimentos sociais. E uma vez que estamos falando do regime autoritário, esta fusão não só introduziria uma nova relação de poder entre as oposições e o Estado autoritário, como afetaria a correlação de forças no interior do próprio aparelho coercitivo. É um processo dialético.

---

Alfred Stepan é diretor da Escola de Assuntos Internacionais e Negócios Públicos da Universidade de Columbia, e autor de *Os Militares na Política*.

---

**Novos Estudos Cebrap, São Paulo,  
v. 2, 2, p. 2-7, jul. 83**

---