

BOLETIM **05** (ANTI)SEGURANÇA

30 DE OUTUBRO DE 2020





BOLETIM (ANTI)SEGURANÇA N.5

Este Boletim é um projeto de pesquisa e extensão do
Departamento de Relações Internacionais da EPPEN-UNIFESP Osasco

Coordenação: Acácio Augusto, Departamento de Relações Internacionais da
EPPEN-UNIFESP

Vice-Coordenação: Fabiola Fanti, professora visitante na EPPEN-UNIFESP

Pesquisa e redação: Acácio Augusto, Aline Schalcher, Ana Beatriz Luz,
Augusto Gottberg, Fabíola Fanti, Helena Wilke, Ivo Ferreira, João Paulo Gusmão,
Júlia Tibiriçá, Luciana Araújo, Mariana Janot, Matheus Marestoni, Milena Cunha, Pedro Lázaro,
Tadeu Maciel, Thaianne Mendonça e Tiago Marmund

Edição da Capa: Thaianne Mendonça



EPPEN UNIFESP Osasco
Rua Angélica, 100, Jardim das Flores,
Osasco (SP). CEP 06110-295 – Sala 313
Telefone: (11) 2284-6900

O novo coronavírus e a praga militar: o engajamento dos militares na guerra-crise pandêmica no Brasil

O presente texto é fruto do Painel 2 do Ciclo de Debates "Segurança e Monitoramentos na Pandemia: militarizações, controles e regimes de ilegalismos" organizado pelo LASInTec entre agosto e setembro de 2020 e encontra-se disponível *online*.

Comportamento político das forças armadas

Analisar a atuação das forças armadas no contexto atual da pandemia nos leva a refletir, primeiramente, sobre o histórico de intervenção militar no país. De maneira geral, a literatura que busca analisar o comportamento político das forças armadas modernas parte da pergunta "por que militares intervêm na política?". Entretanto, alguns autores defendem que a pergunta a ser feita é, precisamente, a inversa: "por que não intervêm?".

As forças armadas modernas são uma organização hierarquizada, alinhada por noções de ordem e disciplina, mantida por um forte senso corporativo e burocrático, além de se especializar na administração da violência, o que lhes garante vantagens organizacionais em relação às demais organizações políticas civis (Coelho, 2000). Assim sendo, **é mais prudente considerar que a intervenção militar é uma possibilidade constante em qualquer Estado que tenha forças armadas profissionais permanentes**, e o formato, escopo, intensidade e frequência dessa intervenção variam de acordo com o contexto sócio-político de cada país (Finer, 1967). O importante dessa discussão é compreender que mesmo em países onde não há históricos de golpes e considera-se que suas instituições políticas são estáveis, as forças armadas não deixam de se posicionar e atuar

na formulação e na execução de agendas voltadas para a segurança nacional porque se sentem parte da burocracia estatal e associam sua própria segurança à segurança do Estado (Perlmutter, 1977).

No Brasil, como indicamos no boletim anterior, **há um ethos pacificador que acompanha a história das forças armadas no país e a própria formação do Estado brasileiro**. Nos concentrando no contexto republicano, há um momento importante demarcado pela década de 1930 e a ditadura do Estado Novo, quando as forças armadas (em especial o exército) adquiriram maior autonomia para se reorganizarem. Sob a liderança de alguns oficiais, como Goés Monteiro, a organização passou a elaborar sua própria política: um projeto de segurança nacional responsável por desenvolver a nação brasileira por meio da força, fazendo da hierarquia e disciplina militares uma espécie de espelho organizacional para a população brasileira. **É a partir daí que se lançam as bases do binômio entre segurança e desenvolvimento – manter a ordem social interna em associação com o desenvolvimento político, social e econômico a partir do modelo militar – e, então, da Doutrina de Segurança Nacional**.

Podemos resumir o conteúdo da Doutrina no seguinte raciocínio: para desenvolver o país em todos os aspectos – político, econômico, psicossocial, militar e científico-tecnológico – a sociedade brasileira precisa de uma con-

dução forte e somente a organização militar teria a capacidade de realizar esses esforços, edificando a nação e se livrando daquilo e daqueles que, na concepção militar, possam ser disruptivos à ordem interna. Cabe pontuar que nesse projeto vigoram a identificação com o ocidente, o cristianismo, o conservadorismo político que tem predileção pela participação elitista, e a adesão ao capitalismo como sistema de mercado – inclusive seguindo a concepção de que, **por meio do trabalho e preparo para o mercado, o homem se enaltece, se desenvolve, e assim participa da manutenção da segurança nacional** (ESG, 2000). Esse projeto conseguiu se disseminar ao longo da transição para a democracia, de modo que o *lobby* militar na Constituinte foi bem sucedido em garantir a autonomia das forças armadas e uma função constitucional alargada, como indicado pelo artigo 142 (Mathias, Guzzi, 2010).

O partido militar e o governo Bolsonaro

Essa atuação do tipo *lobby*, que constitui um grupo de pressão, se aproxima bastante do que Ferreira (2000) chamou de “partido fardado”: um grupo orientado segundo interesses comuns amalgamados pela organização militar que busca fazer valer seus interesses na arena política. **A principal diferença entre partidos políticos tradicionais e um partido político das forças armadas é que este não busca votos para uma legenda formal, mas sim se apresentar como um força aglutinadora de interesses, corroborando com a ideia de um papel centralizador e edificador na nação.** O ganho de entender o comportamento militar enquanto partido é perceber que não se trata de um grupo inteiramente homogêneo, porém compreender que, apesar das divergências internas há interesses comuns bem definidos: manter a autonomia da organização, garantir funções de prestígio, coesão na postura para com o meio civil e o posicionamento político de maneira geral. Ainda, é sempre importante frisar que mesmo

com diferenças internas, os militares sempre serão mais semelhantes entre si do que dos civis, pois a alteridade entre o que é civil e o que é militar é uma diferenciação crucial para a formação do *ethos* castrense.

Ainda assim, é possível que os interesses do partido militar sejam próximos àqueles de uma determinada elite política, o que permite adesão à projetos conjuntos, como ocorre mais notadamente no atual governo. **Oliveira, Rodrigues e Mathias (2020) reiteram que Bolsonaro foi uma escolha das forças armadas**, uma figura que atende a um projeto militar de entrar na política dentro dos procedimentos democráticos e estabelecer pautas que lhes são de interesse, tais como: **a) reforço da agenda de defesa nacional e aumento orçamentário, b) aproximação com os EUA, c) privatização de áreas estratégicas, d) gestão da região amazônica, e) disputa pela memória da ditadura e, não menos importante, f) a reafirmação de tradições conservadoras e moralistas na sociedade civil.**

Tendo em mente que a retórica militar de Segurança Nacional é, como expusemos, ocidental, cristã e capitalista, que enaltece a meritocracia, o indivíduo, o trabalho e Deus, observa-se que há uma convergência entre os vetores conservadores e reacionários do bolsonarismo com os valores militares. Soma-se, ainda, o discurso anti-corrupção e do combate ao crime organizado como uma pauta moral que se verifica, tanto nas formulações militares, quanto na agenda política conservadora. Por fim, a disputa pela memória da ditadura ajuda a explicar a conturbação das relações entre a presidente Dilma Rousseff e a organização castrense, que ainda engrandece o golpe de 1964, condena a Comissão da Verdade, e teve muita dificuldade em suportar a subordinação formal a uma figura presidencial que fosse 1) feminina e 2) ex-guerrilheira. À época, 2016, muito se falou sobre a isenção das forças armadas no processo, o que hoje está sendo revisto por revelações de que oficiais militares se reuniam com Michel Temer ao menos um ano antes da votação do impeachment da Presidente [1].

Missões internas e o controle civil no contexto da "onda rosa"

O governo Bolsonaro escancara o protagonismo militar, porém não o inaugura no contexto democrático. Além dos apontamentos já indicados sobre a preservação da autonomia militar no contexto da transição, o período conhecido como "onda rosa" foi responsável por uma euforia em torno da consolidação do controle civil – a autoridade política civil sobre as forças armadas e atividades de segurança do Estado – na região. A preocupação em assegurar o controle civil nas sociedades em transição para a democracia levou pesquisadores a elencarem um conjunto de indicadores de firmeza da autoridade civil sobre as forças armadas, tais como: a subordinação constitucional à Presidência, a existência de um Ministério da Defesa ou equivalente, a publicação de políticas e estratégias de defesa nacionais, e a capacitação civil em assuntos de defesa e segurança. No Brasil, esses indicadores teriam sido verificados no processo de impeachment do Collor ou no resultado das eleições de FHC e Lula, os quais não contaram com uma intervenção das forças armadas, na criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), do Ministério da Defesa e de associações científicas como a Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED), bem como na elaboração e publicação dos documentos de Defesa.

O problema em se basear nesses parâmetros – uma *checklist* procedimental – é que os mesmos são capazes de acomodar e legitimar a intervenção militar. Em um contexto democrático, propagou-se operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), Pacificação e Ações Cívico-Sociais (ACISO) por todo o território brasileiro e também no âmbito internacional, sob o formato das operações de paz das Nações Unidas. **Entre os anos de 2010 e 2016, muito se publicou sobre a participação das forças militares nesses formatos de conflitos "assimétricos", intervenções**

humanitárias e afins, e, no campo das relações civil-militares, apontou-se para a inevitabilidade desse tipo de emprego militar (Pion-Berlin, 2016). Logo, as autoridades civis deveriam se preocupar em como torná-lo aceitável e funcional dentro do escopo democrático. Novamente, elenca-se uma *checklist* de procedimentos a serem cumpridos, como a publicação de manuais doutrinários, cursos de conscientização e direitos humanos, abertura de canais de transparência e consulta orçamentária, etc. Atendidos esses requisitos e mantendo a subordinação formal, essas missões internas poderiam continuar operantes sem maiores danos à democracia. Qual democracia é a pergunta que devemos fazer?

Não fosse suficiente, há ainda a compreensão de que as forças armadas trabalham em coordenação com forças policiais e agências civis nesse tipo de emprego, e que, quanto maior for o controle procedimental, melhor será a coordenação e, por conseguinte, mais adequadas serão essas operações desempenhadas por um amplo setor de segurança (Bruneau; Matei, 2013). **É dessa linha que surge, também, a agenda pela Reforma do Setor de Segurança, que visa fortalecer o Estado por meio da busca pela efetividade das operações de segurança e da complacência da população.** Há dois grandes pontos-cegos nessa visão.

O primeiro ignora, por completo, os danos que essas missões internas causam às populações. GLOs e Pacificações tem uma visibilidade maior devido à exposição do uso da força, porém as ACISOs também são perniciosas por promoverem a capilarização das forças armadas na sociedade. **Na primeira versão do Manual de Garantia da Lei e da Ordem (2013), expôs-se nominalmente movimentos sociais e quilombolas como possíveis forças oponentes – leia-se, inimigos a serem combatidos.** Mesmo nas ações cívico-sociais que não empregam a força letal diretamente, há uma retórica civilizacional muito forte por parte das forças armadas, que se revestem do papel de civilizadoras, como indica-

mos no boletim anterior sobre a pacificação, pois visam socializar a população em formatos considerados adequados no meio militar.

O segundo, por sua vez, esconde o protagonismo militar. Depois de (mais de) 140 operações de GLO, constantes ACISOs e declarações de sucesso nas operações de Pacificação aqui [2] e lá fora [3], as forças armadas adquiriram ainda maior conhecimento estratégico, operacional e tático para gerenciar assuntos internos. Isso é usado como argumento, inclusive, pelo general Braga Netto ao redigir o Plano da Intervenção Federal no Rio de Janeiro (2018, p.24), elencando a *expertise* militar nessas missões como um fator positivo. Além desses três formatos de intervenção, outras operações como aquelas empreendidas para gerenciar os grandes eventos, como as Olimpíadas de 2016 ou a recepção de refugiados em Roraima – a Operação Acolhida, definida como uma força-tarefa logística, – são protagonizadas por militares. Não é por acaso que cargos chaves de governo atual são ou foram ocupados por oficiais com experiências interventoras, como indicamos no boletim anterior. Detalhamos aqui:

- 1) General Augusto Heleno, Gabinete de Segurança Institucional: *force commander* no Haiti (2004-2005), responsável pelo massacre de Port au Prince em 2005;
- 2) General Santos Cruz, Secretaria do Governo (2018-2019): *force commander* no Haiti (2007-2009), na República Democrática do Congo (2013-2015) e Secretário de Segurança Pública (2017);
- 3) General Luis Eduardo Ramos, Secretaria do Governo (atual): foi *force commander* no Haiti (2011-2012), chefe da 1ª divisão de Exército em Deodoro nas Olimpíadas (2016);
- 4) General Braga Netto, Casa Civil: coordenador geral da assessoria especial dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro (2016), Inteventor Federal no Rio de Janeiro (2018);
- 5) Coronel Eduardo Pazuello, Ministério da Saúde: coor-

denador logístico das tropas do exército nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos (2016), coordenador da Operação Acolhida (2019).

Pandemia e democracia securitária

Diante desse histórico, foi sem surpresa que, rapidamente, as forças armadas se mobilizaram em relação à pandemia. **Ao contrário do que ocorreu em outros países, houve pouco patrulhamento interno das forças armadas na imposição de medidas de distanciamento social e isolamento, o que não significa que o engajamento militar não tenha ocorrido.**

Em linhas gerais, **a base de sustentação do engajamento militar na pandemia é a defesa da logística e capacidade de mobilização e pronta-resposta como elementos chave para lidar com a crise de forma efetiva**, e esses dois fatores (logística e mobilização) seriam benesses providas pelas forças armadas profissionais e modernas. Reiteramos que esse discurso não é exclusivo do Brasil e se associa intimamente à retórica neoliberal de gestão de riscos e serviços de segurança parametrados por métricas de efetividade e eficácia. Assim, diversos países utilizaram o aparato militar para funções de logística e mobilização nacional e internacional. Destacamos a atuação das forças armadas estadunidenses e francesas em missões de inteligência, transporte e assistência humanitária.

No Brasil, o Ministério da Defesa lançou a Operação COVID-19, uma ação conjunta das três forças para realizar uma série de atividades voltadas para gerir a crise na área da saúde por todo o território: higienização e descontaminação de ambientes, treinamento de civis na higienização e descontaminação, produção e entrega de equipamentos de proteção individual, produção e distribuição de medicamentos (inclusive da hidroxicoloroquina), transporte de alimentos e materiais de higiene, construção de hospitais de campanha, apoio nas faixas de fronteira para fiscalização e triagem de casos

suspeitos, e outras.

O mais interessante desse engajamento é que não se tratam de conhecimentos militares *stricto sensu*, mas sim conhecimentos civis sobre os quais as forças armadas possuem domínio. **O embricamento entre forças armadas e pesquisa e desenvolvimento em ciência, tecnologia e informação no Brasil é de longa data (a Real Academia Real Militar, que se tornaria o Instituto Militar de Engenharia, foi criada em 1811).** Conforme se consolidou a identidade militar em torno da ideia de força construtora, maior se tornou a convicção militar de que seus conhecimentos seriam puramente científicos, úteis à produção nacional e o desenvolvimento científico-tecnológico. Assim, impera a retórica de que os militares podem fazer tudo que civis fazem, e melhor, de forma mais otimizada, ou, no vocabulário contemporâneo, mais eficaz e eficiente.

Junto à mobilização operacional, houve a mobilização de ocupação dos cargos políticos na pasta da Saúde sob o pretexto de que os conhecimentos adquiridos na profissão militar de coordenação e logística seriam benéficos para o enfrentamento da crise. Nos primeiros dias de ocupação militar da pasta, o site do Ministério da Saúde alterou a disposição dos dados sobre a COVID-19, ocultando o número total de mortos. Após ampla reverberação, o site voltou a exibir os números totais – porém destacando sempre o número de recuperados. Além disso, o contexto da pandemia foi utilizado para demandar o aumento salarial acima do teto aos oficiais ocupando cargos públicos, que se soma aos ganhos que a organização adquiriu por se manter excluída da Reforma da Previdência e pelo aumento orçamentário obtido nestes dois anos e com crescimento previsto em 2021 [4], fora a reivindicação militar de destinar 2% do PIB para a Defesa.

O preocupante em relação a essa movimentação é que, apesar do evidente interesse militar em angariar vantagens para a sua organização e manter-se na ad-

ministração, ainda há tentativas de desvincular a imagem das forças do cenário político. **Figuras proeminentes do oficialato – como General Santos Cruz ou Braga Netto – que assumem uma postura mais sóbria em relação aos rompantes do General Heleno, reafirmam o caráter técnico da organização militar, passando uma ideia de que a organização de modo geral mantém-se obediente aos poderes constitucionais e está fazendo seu trabalho diante de um cenário adverso.** Assim, alguns setores civis respiram aliviados, confortáveis em permanecer contando com o respaldo de uma suposta ala militar legalista e assumindo que um diálogo pragmático e responsável trará benefícios a todos.

Nesse ínterim, o partido militar se reorganiza, revê suas frentes de atuação e coloca seus projetos em andamento, contando que não terá sua imagem manchada pelos mais de 150 mil óbitos por COVID-19 sob sua gestão. Mantendo o discurso de que são detentores da logística e da capacidade de mobilização, são capazes de capitalizar o sucesso e negar as falhas, ou, quando incontornáveis, direcioná-las para fatores externos e outros agentes que estão fora do alcance militar. O que se evidencia no contexto brasileiro é que **esse comportamento militar não surge de uma ruptura com a democracia, mas sim de seus próprios elementos, que permitem a repaginação de um projeto de Segurança Nacional balizado por procedimentos institucionais e práticas de gestão efetiva.** Assim, ainda que não se descarte por inteiro a possibilidade de fechamento do Congresso e golpes como tradicionalmente eram concebidos, **parece mais vantajoso para as forças armadas manter-se como estão, atuando no Estado democrático como melhor lhes convém.**

Notas

[1] Folha de S. Paulo. 2020

[2] "Governo Federal. "Trabalho do Exército no Complexo do Alemão é exemplo de devoção à causa pública, diz Amorim". In: Notícias. 09/07/2020.

[3] Passarelli, 2015.

[4] Janot, 2020.

Referências

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 3.461, de 19 de dezembro de 2013. Garantia da Lei e da Ordem. MD33-M-10. Brasília/DF: Ministério da Defesa, 2013.

BRASIL. Gabinete da Intervenção Federal. Plano Estratégico para Intervenção Federal 2. ed. Rio de Janeiro: GIF, 2018.

BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florinda. (org.). The Routledge Handbook of Civil-Military Relations. London; New York: Routledge, 2013.

COELHO, Edmundo C. Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

FERREIRA, Oliveiros S. Vida e morte do partido fardado. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

FINER, Samuel E. The man on the horseback: the role of the military in politics. London: Pall Mall Press, 1962.

FOLHA DE S. PAULO. "Temer e militares se encontraram um ano antes de impeachment, revela aliado". In: Painel. 12/10/2020.

JANOT, Mariana. "Meu governo, meu orçamento: vantagens militares desde a reforma da Previdência". In: Brasil de Fato. 27/08/2020.

MATHIAS, Suzeley, GUZZI, André. Autonomia na lei: As forças armadas nas constituições nacionais. Revista Brasileira de Ciências Sociais Vol. 25 n° 73 junho/2010.

PASSARELLI, Eduarda (org.). Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015.

PENIDO, Ana; RODRIGUES, Jorge M. Oliveira; MATHIAS, Suzeley Kalil. Forças Armadas e Governo Bolsonaro. Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, 14 de abril de 2020.

PERLMUTTER, Amos. The military in politics in modern times. New Haven: Yale University Press, 1977.

PION-BERLIN, David. Military Missions in Democratic Latin America. Palgrave Macmillan US, 2016.
