

A questão da defesa nacional no parlamento brasileiro (1891-1921)

Renato Luís do Couto Neto e Lemos*

*Nada reflete melhor a cultura civil de um povo do que as suas leis militares. Quanto mais militarista for um país, tanto mais militarizadas serão as suas leis.*¹

Esta comunicação visa apresentar resultados parciais de pesquisa, em andamento no âmbito do Laboratório de Estudos sobre os Militares na Política (LEMP) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, acerca da contribuição do debate parlamentar para a elaboração das linhas fundamentais do pensamento estratégico sobre Defesa Nacional no Brasil republicano até 1967, ano em que a noção de Segurança Nacional se torna a referência central da Constituição e da legislação especial de defesa do Estado. Pretende-se, também, discutir uma alternativa de equacionamento da relação entre agentes políticos civis e militares no período, de forma a submeter ao crivo histórico o paradigma das relações civil-militares. Para isso, examinam-se pontos de identidade e distanciamento entre formuladores civis e militares de concepções de defesa nacional.

O marco inicial da comunicação é o ano em que entra em funcionamento ordinário o primeiro Congresso republicano brasileiro, cujas atividades foram marcadas por questões que envolviam o papel das instituições militares na defesa do Estado, com destaque para a instrumentalização política dos regulamentos disciplinares e penais. O marco final leva em consideração o Decreto nº. 4.269, de 17 de janeiro de 1921, que regulou a repressão ao anarquismo e expressou uma perspectiva de defesa nacional que aliava a preocupação com a soberania à repressão política.

Já está consolidada na historiografia a importância dos processos militares na conformação dos Estados em geral, e dos modernos, em particular.² A Inglaterra, no século XVII, e a Rússia, os Estados Unidos da América e a França, no século XVIII, são

* Professor do Departamento de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenador do Laboratório de Estudos sobre os Militares na Política (LEMP).

¹ Esmeraldino O. T. Bandeira. *Curso de direito penal militar*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1915, p. 12.

² Ver, por exemplo: Friedrich Engels. *Anti-Dühring* [várias edições], 1878. Seção II; Max Weber. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora UnB, 1999, v. 2, Capítulo IX; Charles Tilly. *Coerção, capital e estados europeus, 990-1992*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1996.

exemplos de Estados cujos processos formadores ensejaram que os regulamentos militares antecedessem as primeiras constituições ou as integrassem. A exacerbada feição militar decorrente das guerras de Reconquista, ao mesmo tempo em que explica a precocidade de Portugal em relação a esses países, aponta o tipo de matriz do Estado nacional brasileiro.

Tributário da legislação lusitana, um dos primeiros diplomas legais baixados por D. João VI, mal chegado ao Brasil, foi o Alvará que criou o Conselho Supremo Militar e de Justiça (CSMJ) em 1º de abril de 1808. Sediado na cidade do Rio de Janeiro, o órgão dividia-se em Conselho Supremo Militar, com funções administrativas (requerimentos, cartas-patentes, promoções, soldos, reformas, nomeações, lavratura de patentes e uso de insígnias, sobre as quais emitia parecer) e Conselho de Justiça, com funções judiciárias, julgando, em última instância, os processos criminais dos “réus sujeitos ao foro militar”, originários dos Conselhos de Guerra. O Conselho seguia as Ordenações Filipinas, os Artigos de Guerra do Regulamento do Conde de Lippe (que recebeu força de lei pelo Alvará de 6 de abril de 1800 e vigeu até 1908) e a Provisão 359, pela qual, enquanto inexistisse lei específica para os crimes militares, seriam considerados como tais aqueles assim tipificados pelas leis militares e somente quando cometidos por militares.³ A partir de 1830, o Conselho se orientaria também pelo Código Criminal e pelo Código de Processo Criminal do Império (1832).

Por meio deste órgão a um só tempo administrativo e judicial, criavam-se condições para que a justiça castrense cumprisse um papel central na consolidação do sentido geral do aparelho militar durante a fase monárquica independente: manutenção da ordem político-social e da unidade territorial. O julgamento das práticas individuais dos militares, no exercício da função institucional das forças armadas ou não, ficava adstrito a instâncias castrenses. Embora não explicitado no Alvará de 1808 nem na Constituição de 1824, contavam os militares com foro especial, tanto em termos disciplinares quanto criminais. Por isso, a definição de “crime militar” mobilizaria tanta energia de juristas e políticos ao longo da história.

Diferentemente da noção de transgressão disciplinar – infração relacionada com o serviço, punida facultativamente em instância administrativa –, o crime – de modo geral, qualquer conduta que transgrida as prescrições do Código Penal, punida necessariamente pelo Estado através da justiça penal – pode ser punido com reclusão ou

³ Paulo César Bastos. *Superior Tribunal Militar. 173 anos de história*. Brasília: Superior Tribunal Militar, 1981, 21.

detenção e/ou multa. O crime militar, em sua definição mais geral, é a conduta tipificada no Código Penal Militar. A crimes que só podem ser cometidos por militares, como a deserção e a insubordinação, costuma-se chamar de “propriamente” militares. “ImproPRIAMENTE” ou “acidentalmente” militares são aqueles que, comuns em sua natureza, podem ser praticados por qualquer pessoa, civil ou militar, mas que, quando cometidos por militar em certas circunstâncias, são considerados militares, por causarem prejuízos à administração, à hierarquia ou à disciplina – por exemplo: homicídio, lesão corporal, furto, roubo, apropriação indébita, estelionato e receptação.⁴ A definição do “crime impropriamente militar” é o caminho por onde passa a instrumentalização política da justiça militar. Trata-se de uma operação conceitual pautada por variáveis cuja percepção é extremamente plástica: “anormalidade da época ou do tempo em que são cometidos” é uma das mais ilustrativas desta característica.⁵

O Brasil monárquico não conheceu, a rigor, um direito penal militar, embora se tenham registrado várias tentativas parlamentares de sistematizar as normas e regulamentos em um código. Na condição de ministro da Guerra, Caxias adotou e sugeriu medidas neste sentido. A Comissão de Exame da Legislação do Exército na Câmara dos Deputados analisou suas propostas, que chegaram a ser incorporadas aos anteprojetos de Código Penal e de Código do Processo encaminhados à Assembléia Geral em 1867. E lá permaneceram por mais de vinte anos, só vindo a questão das leis penais militares a ser atacada, em termos práticos, na República.⁶

Em correspondência com o papel protagonista que as Forças Armadas assumiram na crise do Império e nos primeiros anos da República, os assuntos castrenses assumiram dimensões de questão de Estado. Manifestações pontuais de defesa da monarquia acontecidas em novembro e dezembro de 1889 resultaram na criação da Comissão Mista Militar de Sindicâncias e Julgamentos (23/12/1889), um tribunal de exceção no âmbito do Ministério da Guerra. Inaugurava-se a militarização republicana do crime político como instrumento de defesa do Estado. A primeira constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, confirmou a posição da justiça militar como emanção direta do comando militar, formalizou a existência de foro especial para os crimes militares, apontando para a transformação do Conselho

⁴ Lenine Nequete. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência. II – República*. Brasília: STF, 2000, p. 34.

⁵ Esmeraldino O. T. Bandeira. *Op. cit.*, p. 13.

⁶ Tristão de Alencar Araripe. “Aspectos particulares da conjuntura. A Justiça Militar e os interesses da segurança nacional”. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra. Departamento de Estudos. C – 79 – 61. 1961, pp. 13-14.

Supremo Militar e de Justiça em Supremo Tribunal Militar, e reconheceu a justiça castrense como justiça especializada.

Os eventos que se seguiram propiciaram novas situações em que a legislação militar serviu de instrumento na luta política. Durante a Revolução Federalista (2/2/1893), o governo tentou enquadrar civis no Código Penal da Armada (7/3/1891). Na oportunidade, o foro militar foi posto em discussão quando houve necessidade de enquadrar o almirante Eduardo Wandenkolk, então senador, portanto com direito a foro civil. O Congresso Nacional – que, por iniciativa própria, no ano anterior suspendera as sessões a pretexto de facilitar a ação do governo em defesa da ordem – foi, então, palco de intensas discussões, a começar pelo questionamento da base jurídica dos atos repressivos do governo, já que a legalidade do Código Penal da Armada era duvidosa e o Senado acabaria por decidir pela sua inconstitucionalidade e o Supremo Tribunal Federal (STF), pela sua nulidade, ainda em 1893.

Para fazer frente à Revolta da Armada (6/9/1893), foram baixados dois decretos, tipicamente de exceção, que indicam a militarização da luta política pela via da identificação entre defesa da ordem interna e defesa do Estado. Em 28 de fevereiro, o Decreto nº. 1.681 declarou sujeitos à jurisdição militar os crimes que se relacionassem à revolta em curso, disposição ampliada em 5 de março pelo Decreto nº. 1685. Tais medidas republicanas reproduziam o espírito de similares monarquistas adotadas em situação análoga – o Decreto nº. 61 e o Regulamento nº. 23, ambos de 24 de outubro de 1838, que estabeleceram, respectivamente, a identificação do “estado de rebelião” ao “estado de guerra” para efeitos penais e o entendimento de que as leis específicas para tempo de guerra eram aplicáveis nos lugares que se achassem em “estado de rebelião”. Constituíam-se, assim, a justiça militar em instrumento de defesa do Estado, que o chefe do Executivo e suas bases de apoio militares e civis, no Congresso e fora dele, entendiam estar sendo ameaçado.⁷

A luta política durante o governo de Floriano Peixoto fez com que a consolidação da noção de crime militar se tornasse uma das questões centrais da elaboração jurídica e parlamentar. Até então, prevalecera a idéia de que a jurisdição militar só se aplicaria a civis em tempo de guerra e em crimes de espionagem, tentativa de sedução de praças para que desertassem ou se rebelassem contra seus superiores

⁷ Renato Lemos. “Justiça Militar e ordem republicana no Brasil: da linha de comando à defesa do Estado (1889-1895)”. Anais eletrônicos do XII Encontro regional de história da Associação Nacional de História (ANPUH). Niterói (RJ), agosto de 2006.

hierárquicos ou o governo, ataque a sentinelas e entrada em fortificações por meios ilícitos.⁸ Em um primeiro momento, os primeiros legisladores republicanos redefiniram estas infrações como comuns, ao incluírem-nas no Código Penal (Decreto n.º. 847, de 11/10/1890). O Decreto n.º. 848, promulgado no mesmo dia, reforçou a nova classificação. O Código Penal da Armada, nas duas versões – de 1890 e 1891 – estendeu o foro militar a civis em tempo de paz. Esmeraldino Bandeira observa que este código, “para sujeitar a seus dispositivos e, portanto, ao foro militar, os simples paisanos, prescindiu de uma condição primacial – o estado de guerra”.⁹ Entretanto, a sentença n.º. 410 do STF (16/8/1894) determinou que civis acusados de crimes de sedução de praças para a deserção ou para se levantarem contra o governo, em tempo de guerra como de paz, só poderiam ser processados no foro militar quando em estado de guerra externa. Em seguida, a Lei n.º. 221 (20/11/1894),¹⁰ denominou políticos esses crimes e determinou o seu julgamento em tribunal federal.

É preciso perceber, em meio a várias tentativas de reformar a legislação militar empreendidas no Congresso Nacional entre 1891 e 1921, mudanças nas concepções de defesa nacional. Duas questões, pelo menos, associam o tema à justiça militar: a reorganização militar entendida como necessária para a garantia da soberania nacional no contexto internacional marcado pela progressiva militarização dos Estados ocidentais e a repressão interna às forças político-ideológicas consideradas revolucionárias: anarquistas, socialistas e comunistas.

Quanto à primeira questão, o elemento a destacar é a ação do grupo de oficiais que, enviados entre 1906 e 1912 para estágio no exército alemão, de volta ao país iniciaram a propaganda de um modelo de modernização militar que supunha a reorganização do Estado no sentido de uma maior centralização político-administrativa. Apelidados de “jovens turcos” por analogia com os oficiais que haviam desencadeado processo semelhante no Império Otomano, fundaram em 1913 a revista *A Defesa Nacional*, cujas páginas funcionaram como plataforma de lançamento para suas idéias e instrumento de intervenção na política nacional. Partiam de premissas claramente anunciadoras na nova concepção de defesa nacional, explicitadas no editorial de lançamento da revista:

⁸ Esmeraldino O. T. Bandeira. *Op. cit.*, p. 40.

⁹ Idem. *Op. cit.*, p. 43.

¹⁰ Idem. *Op. cit.*, p. 40.

- “... os interesses dos militares se acham hoje em dia, e em todos os países do mundo, de tal forma entrelaçados aos interesses nacionais, que trabalhar pelo progresso dos meios de defesa de um povo é, senão o melhor, pelo menos um dos melhores meios de servir aos interesses gerais desse povo”.
- “Se, nos grandes povos, inteiramente constituídos, a missão do Exército não sai geralmente do quadro das suas funções puramente militares, nas nacionalidades nascentes como a nossa, em que os elementos mais variados se fundem apressadamente para a formação de um povo, o Exército – única força verdadeiramente organizada no seio de uma tumultuosa massa efervescente – vai às vezes um pouco além dos seus deveres profissionais para tornar-se, em dados momentos, um fator decisivo de transformação política ou de estabilização social”.
- “É debalde que os espíritos liberais (...) se insurgem contra as intervenções militares na evolução social dos povos: é um fato histórico que as sociedades nascentes têm necessidade dos elementos militares para assistirem à sua formação e desenvolvimento, e que só num grau já elevado de civilização elas conseguem emancipar-se da tutela da força, que assim se recolhe e se limita à sua verdadeira função”.
- “... o Exército precisa (...) estar aparelhado para a sua função conservadora e estabilizante dos elementos sociais em marcha e preparado para corrigir as perturbações internas tão comuns na vida tumultuária das sociedades que se formam”.
- “Vasto país fértil, opulento e formoso, com 1.200 léguas de costas, abertas às incursões do lado do mar; com extensas linhas fronteiriças terrestres do outro lado das quais se agitam e progridem muitos povos também em formação – não seria absurdo admitir a hipótese de que o Brasil viesse um dia a encontrar um sério obstáculo às suas naturais aspirações de um desenvolvimento integral”.
- “Um bom exército é uma escola de disciplina hierárquica, que prepara para a disciplina social ...”.
- “Num momento histórico, como o que atravessamos, em que a capacidade social de um povo se mede e se avalia pela sua organização militar – o Brasil, que é um dos mais opulentos países da terra, não pode cruzar os braços indiferente aos rumores de luta que nos chegam dos quatro pontos cardeais e confiar a defesa do seu patrimônio aos azares do destino”.

Trata-se, portanto, de uma perspectiva de modernização conservadora e, como observa Alain Rouquié, já formulada em termos do papel do Exército na defesa da ordem interna, mais tarde associado à Doutrina de Segurança Nacional.¹¹ A pesquisa está levantando as conexões entre este programa modernizador e as elaborações parlamentares sobre temas correlatos, provocadas pela percepção de ameaças à ordem social. Como eixo, tem-se a discussão de que resultaria a Lei nº. 1860, de 4 de janeiro de 1908 (“Reforma Hermes”), que reorganizou o Exército, formalizando a existência do “serviço de justiça”, a ser exercido por auditores de guerra nos tribunais *ad hoc* e como agentes permanentes de informação e execução em assuntos próprios à justiça castrense. A freqüente rebeldia de militares no período, indicada na tabela a seguir, explica a preocupação com os mecanismos disciplinares.

Ano	Unidade	Motivação
1895	Escola Militar da Praia Vermelha	Jacobinismo florianista
1897	Escola Militar da Praia Vermelha	Jacobinismo florianista
1897	Soldados da guarnição de Vitória	Castigos e torturas
1904	Escola Militar da Praia Vermelha	Oposição ao presidente R. Alves
1910	Marinheiros da guarnição do Rio de Janeiro	Castigos físicos
1912	Soldados da guarnição de Corumbá (MS)	Atraso do soldo
1913	9º. RI (RS)	Atraso no soldo
1913	Soldados aquartelados em Deodoro, no Rio.	Má qualidade da alimentação
1915	9º. RI (RS)	Atraso no soldo
1915	Sargentos da guarnição do Rio de Janeiro	Oposição ao regime
1916	Prisão de praças da artilharia no Rio de Janeiro	Oposição ao governo
1919	13º. RI (MT)	Atraso no soldo

Quanto ao controle do conflito político-ideológico, há que considerar um amplo quadro de eventos – de natureza variada e combinados com eventos internacionais – que puseram em cheque a ordem estabelecida, como sugerem os dados da tabela abaixo:

Ano	Evento
1896-1897	Movimento camponês em Canudos (BA).
1903-1908	Ascenso grevista.
1910-1911	Ascenso grevista.
1912-1914.	Movimento camponês na região do Contestado (SC e PR).
1914, 15/8	Comícios e saques no Rio de Janeiro contra a carestia: forte repressão policial.
1914, 8/10	Estado de sítio no Rio de Janeiro contra o movimento operário.
1917-1919	Ascenso grevista.
1917, 10/6	Início da greve geral em São Paulo. Fim em 17 de julho.
1917, 26/10	Estado de sítio na capital federal, a pretexto da guerra na Europa.
1917, 11	Revolução Russa

¹¹ Alain Rouquié. “Os processos políticos nos partidos militares do Brasil. Estratégia de pesquisa e dinâmica institucional”. In: _____. (Coord.). *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, s. d. , p. 17.

O quadro de movimentos sociais ajuda a explicar a ampliação do repertório de medidas intervencionistas do Estado, em especial na área dos direitos dos estrangeiros.¹² Principais líderes dos movimentos sociais anticapitalistas no Brasil, imigrantes portugueses, espanhóis e italianos foram especialmente visados por medidas repressivas aprovadas no Congresso. Já em 1907, o problema foi equacionado em termos que indicam estar em gestação uma perspectiva que associa a defesa nacional à luta de classes. Assim, lê-se no Decreto nº. 1. 641, de 7 de janeiro daquele ano, que o presidente da República poderia determinar a expulsão do território nacional do estrangeiro que, por qualquer motivo, compromettesse “a segurança nacional ou a tranqüilidade pública”. Artigos que ainda concediam alguns recursos aos acusados foram suprimidos pelo Decreto nº. 2.714, de 8 de janeiro de 1913. O cerco aos militantes estrangeiros se completaria com o Decreto nº. 4. 247, de 6 de janeiro de 1921, que explicitou mais a política de prevenção político-ideológica do Estado, ao estabelecer como condição propiciatória da expulsão de estrangeiro do território nacional, entre outras situações, ter sido considerado pela polícia de outro país como “elemento pernicioso à ordem pública”, ter provocado “atos de violência para, por meio de fatos criminosos, impor qualquer seita religiosa ou política” e ser, pela sua conduta, considerado “nocivo à ordem pública ou à segurança nacional”.

“Ordem pública” e “segurança nacional” são expressões derivadas de uma matriz comum a civis e militares: a luta de classes, tanto no plano nacional quanto no internacional. A ordem social e o Estado capitalista são objeto de elaborações defensivas no Parlamento e na caserna, e o processo político associado a estes elementos não obedece, essencialmente, a diferenciações qualitativas entre civis e militares.

¹² Ao conjunto de disposições jurídico-políticas e práticas adotadas contra os setores populares durante a Primeira República, Paulo Sérgio Pinheiro chamou de “estado de exceção republicano”. Ver, do autor, *Estratégias da ilusão. A revolução mundial e o Brasil, 1922-1935*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.