

Intervenção Militar e Abertura Política na América do Sul*

Alexandre de S. C. Barros e Edmundo C. Coelho**

Tradução: Carla Silva do Nascimento

Resumo:

O artigo trata das políticas de intervenção militar e de abertura na América do Sul. Seu principal argumento é o de que uma situação de “desemprego estrutural militar” está na origem tanto das intervenções na política sul-americana, quanto dos problemas relacionados às recentes tendências de “liberação” que vêm aparecendo junto a governos militares autoritários nesta parte do continente. Acreditamos que a Doutrina de Segurança Nacional deu aos militares a justificativa ideológica para tomar e manter o poder por mais de uma década, não sendo, porém, capaz de fornecer-lhes instrumentos para institucionalizar uma nova ordem social e política, na qual pudessem encontrar uma identidade clara. Em diversos países da América do Sul os militares se comunicam mais e mais, estabelecendo, melhor do que qualquer outro grupo da elite, relações entre fronteiras em termos políticos.

Palavras-chave: Intervenção militar na América do Sul; Militares e abertura política; Desemprego estrutural militar

Abstract:

This article deals with the politics of military intervention and withdrawal in South America. The main argument is that a situation of “military structural unemployment” is at the root of both the military interventions in South America politics and the problems involved in the recent “liberalization” tendencies which are appearing among authoritarian military governments in that part of the continent. It is our contention that the doctrine of internal national security has given the military the ideological justification for taking over and retaining power for more than a decade, but also that it has failed to give them the instruments for institutionalizing a new social and political

* “Military Intervention and Withdrawal in South America”, *International Political Science Review*, v. 2, n. 3, 1981, p. 341-349. O Comitê Editorial de *Militares e Política* agradece aos editores a autorização para a publicação da tradução.

** Alexandre de S. C. Barros é graduado em sociologia e política pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mestre e Ph.D. em ciência política pela Universidade de Chicago. É professor da Academia da Polícia Militar do Distrito Federal e professor-visitante da George Washington University (EUA), além de consultor de empresas na área de análise de risco e sócio-diretor da Early Warning Consultoria. É autor de numerosos artigos e trabalhos em suas áreas de interesse especial, que incluem relações internacionais com ênfase no estudo de conflitos, relação civil-militar, e sociologia dos militares. Edmundo C. Coelho (1939-2001), sociólogo, foi professor e pesquisador associado do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Suas áreas de interesse especial incluíam teoria organizacional, comportamento desviante e sociologia dos militares. Publicou, entre outros livros, *Em Busca de Identidade: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira*, além de vários artigos.

order in which they could find a clear identity. The military in several South American countries communicate more and more of with each other, establishing, better than any other elite group, linkages across borders in political terms.

Keywords: Military intervention in South America; Military and politic withdrawal; Military structural unemployment.

Independentemente das peculiaridades das várias intervenções militares nas políticas internas ocorridas entre 1960 e 1975, parece claro que havia, durante esse período, uma onda de autoritarismo varrendo diversos países do mundo. Atualmente testemunhamos uma nova “onda” varrer o mundo, dessa vez na direção oposta, rumo à “liberação” e à retirada dos militares do poder.

Esse artigo trata de um aspecto da abertura política em uma região do mundo, dada através da retirada de militares das posições de governo na América do Sul. Nosso exame situa-se no contexto de uma discussão que delimita a diferença entre o que chamamos de intervenções “estruturais” e intervenções “conjunturais”. Até pouco tempo, Colômbia e Venezuela eram considerados os únicos países da América do Sul em que os militares não tinham uma posição preeminente na corrida governamental. Em todos os outros países do continente, o papel dos militares foi muito importante, apesar dos estilos, da retórica e da estética dos regimes terem sido diferentes. Dessa forma, desde o sanguinário regime chileno estabelecido em 1973 até o governo argentino “tolerante com a violência direitista”, passando pelo governo do Uruguai civil *de jure*, mas militar *de facto*, e pelo regime brasileiro economicamente bem-sucedido, mas indulgente com a tortura, do Peru esquerdizante à Bolívia gritantemente direitista, todos os países na América do Sul experimentaram um pouco do autoritarismo militar, que, passado algum tempo, provam ter sido similares, a não ser pelas evidentes peculiaridades. Como todos esses países lançaram-se na via autoritária mais ou menos ao mesmo tempo, eles experimentam agora tendências de abertura política que vão por um caminho tão semelhante que parece orquestrado.

Uma hipótese extensivamente utilizada para explicar a “autoritarização” desses países durante a década de 1960 e o início dos anos 70 tem sido a do papel ativo dos Estados Unidos como patrocinador da ascensão de tais regimes (especialmente no Brasil e no Chile). O grau em que o papel dos Estados Unidos vem sendo enfatizado atinge os mais altos níveis de paranóia. Apesar de estar claro que, em praticamente todos os

casos, a participação norte-americana foi uma condição necessária, ela dificilmente é uma explicação suficiente. Atualmente, a mesma hipótese a da participação americana – vem sendo usada num caminho inverso. Talvez a atitude dos Estados Unidos tenha algum impacto sobre a recente abertura dos regimes. Contudo, como a hipótese anterior, para nós ela não parece fornecer explicação suficiente a respeito da abertura dos regimes dos países da América do Sul, os quais têm que lidar com diversas formas da presença norte-americana no continente.

Apesar de não negarmos o papel direto que os Estados Unidos desempenharam, ainda desempenham, e continuarão desempenhando num futuro previsível na política sul-americana, optamos por uma hipótese alternativa, baseada em características organizacionais, a qual iremos discutir mais extensivamente nesse artigo.

Profissionalização

A explicação das probabilidades de intervenção militar na política tem sido, num passado recente, baseada nas hipóteses da “profissionalização”. A correlação entre intervenção e profissionalização tem uma conotação positiva ou negativa, dependendo da escolha das versões “huntingtonianas” ou “janowitzianas” como explicação para as intervenções militares. Em ambos os casos, o prestígio das hipóteses parece estar mais na autoridade de seus autores do que em seu próprio poder explicativo.

A análise do processo de profissionalização vem sendo desenvolvida na sociologia para explicar mudanças que ocorreram – ou estão ocorrendo – em diversas *profissões*.

No caso dos militares, não faz sentido dissociar a profissão militar da organização militar. Em contraste com outras carreiras profissionalizadas, parece que, historicamente, alguma forma de organização, mesmo rudimentar ou temporária, precedeu a ascensão da profissão militar como uma permanente e exclusiva atividade de indivíduos. A evolução histórica dos exércitos nacionais nos mostra mais sobre seu comportamento presente do que o uso das hipóteses gerais relacionadas ao processo de profissionalização da carreira militar. Tratamos da associação histórica indissolúvel entre a organização estatal e a organização militar, e defendemos que a velocidade da profissionalização da carreira militar depende, e está relacionada, a requerimentos

organizacionais, especialmente à adaptação necessária da organização militar em seus contextos nacionais e internacionais.

Uma vez aceita essa premissa, torna-se apropriado retirar da teoria organizacional a hipótese de que um forte impulso na direção da autonomização serve como base para o processo de evolução de qualquer organização. Tal impulso ganha velocidade quando o estágio inicial é superado, ou seja, assim que a principal preocupação organizacional deixa de ser com a sobrevivência da organização. É possível então pensar particularmente no caso das organizações militares, em *graus de autonomia* da organização, em vez de *níveis de profissionalização* da carreira militar. Podemos pensar em escalas nas quais a organização militar adquira maior grau de autonomia do aparato estatal, combinado com diferentes graus de autonomia do próprio Estado, *vis-à-vis* à sociedade civil. Dessa maneira, podemos considerar a onda de governos militares na América do Sul como parte de um processo de autonomização do Estado, assim como da sociedade civil, em que as Forças Armadas aparecem como sua vanguarda burocrática.

Não é difícil encontrar exemplos de intervenções políticas das Forças Armadas em diferentes estágios do seu processo de profissionalização, seja em países diferentes, ou no mesmo país em períodos distintos. O que acontece na verdade é que, na medida em que um dado estabelecimento militar avança na escala da autonomização, sua intervenção na política torna-se outra, passando a ter como objetivo solucionar qualitativamente diferentes problemas organizacionais. É claro, isso requer maiores graus de profissionalização, mas não torna o fato uma variante causal ou determinante na explicação do intervencionismo. Uma possível maneira de apresentar o problema acima é sugerir uma correlação entre graus de autonomia e graus de “abertura” das Forças Armadas à influência da sociedade civil. Quanto maior o grau de autonomia, menor o grau de abertura para a sociedade. A postura militar com relação aos problemas da sociedade em geral é muito menos dependente se considerarmos a postura política e a preferência de outros grupos sociais. Isso expressa um alto nível de consciência corporativa, mas implica também um alto grau de alienação institucional. Tal estado de alienação em relação ao restante da sociedade é uma das características das recentes intervenções, o que as torna qualitativamente diferentes.

A alienação institucional não é expressa apenas pela existência de diferentes valores, competências específicas, ou diferentes mentalidades - causas de um alto grau

de afastamento das Forças Armadas da sociedade civil - mas principalmente pelo fato das Forças Armadas não encontrarem um papel de atuação nessa sociedade. A equação é familiar: de um lado temos organizações militares com monopólio dos instrumentos de legitimação da coerção física e um considerável grau de autonomia institucional do Estado; do outro, identificamos essas poderosas organizações ligadas à clássica função de defesa externa em que elas raramente serão convocadas a atuar. Em suma, estamos lidando com uma situação de “desemprego estrutural” das Forças Armadas.

Nessa situação – e no contexto de “pretorianismo de massa” – as Forças Armadas encaram uma ampla “oferta” de papéis que são diferentes e incompatíveis dentro delas, indefinidos (ou ambigualmente definidos) pelos diversos grupos civis interessados em usá-las para propósitos privados. A consequência da execução de qualquer desses ambíguos papéis será pouca confiança e hostilidade por parte dos grupos percebidos como perdedores. Essa situação fortalece o sentimento militar de sempre estar em conflito com importantes grupos da sociedade, e reforça sua desorientação política. A alienação resulta ainda de diferentes “instrumentalidades” atribuídas às Forças Armadas por diferentes grupos sociais que não conseguem chegar a um consenso sobre regras comuns para o uso legítimo da força militar.

Durante um longo tempo, as Forças Armadas aceitaram e fizeram esse jogo, já que suas demandas e necessidades institucionais estavam em questão. Particularmente, havia nesse estágio uma tentativa constante por parte das Forças Armadas de proteger e fortalecer sua autonomia interna, por meio de rebeliões ou intervenções, e de afirmar para o Estado seu direito de legitimar a coerção física. Essas tentativas foram fundamentalmente voltadas para prevenir interferências, por parte de governos civis ou de políticos, em questões internas como escala salarial, sistema de promoções, critério e ritmo de re-equipamento e modernização, e nomeações para posições de comando.

Além disso, ao intervir na política, os militares tentaram estabilizar e tornar previsível um turbulento e fragmentado cenário político que ameaçava os princípios militares da hierarquia, disciplina e coesão interna, ao apelar para grupos individuais de oficiais ou facções militares. No estágio recente, e num contexto de falta de regras comuns no uso de coerção militar organizada, torna-se fácil politizar questões institucionais. É esse tipo de politização que tem resultado em intervenções militares geralmente breves, e com rápido retorno aos quartéis. Tais intervenções quase podem ser chamadas de intervenções “conjunturais”.

Em busca de um papel

Apesar, ou talvez por causa disso, uma questão estrutural permanece latente: qual o papel das Forças Armadas na sociedade? No caso dos países da América do Sul – com a ajuda da francesa *doctrine de la guerre révolutionnaire* e da ênfase norte-americana em segurança interna – a resposta veio embalada num pacote rotulado *doutrinas de segurança interna*. Essas doutrinas permitiram o estabelecimento de uma relação “funcional” entre as chamadas tarefas clássicas das Forças Armadas – a saber, defesa externa – e o problema do desenvolvimento econômico. Segurança interna tornou-se um fator de produção do desenvolvimento, como capital ou trabalho. O resultado foi que todos os aspectos e problemas relativos ao desenvolvimento tornaram-se uma área de preocupação para a instituição militar. A presença dos militares estava, portanto, justificada em todos os setores da vida nacional, e todos podiam ser rotulados – quando necessário, *como definido pelos militares* – como assuntos, questões ou áreas de segurança nacional. Nesse caminho, o papel da organização militar foi moldado em termos de *produção* de segurança interna, tornando-se, através da definição de doutrina, uma “mercadoria” socialmente valiosa no contexto de uma sociedade em desenvolvimento. (Atualmente, esse plano, apesar de justificar a presença, não define realmente um papel, porque a doutrina dá à organização militar um amplo alcance e falta de especificidade comportamental e foco funcional).

Assim, vemos que a resposta militar para esse sentimento de alienação em relação à sociedade é a exigência de uma crescente participação extensiva. Essa expansão das atividades militares baseadas na doutrina de segurança interna coincide, em alguns países do continente, com o nível máximo de expansão das funções de Estado, e com um esforço sem precedente dos militares em liberar o Estado dos vários interesses de classe. Em outras palavras, a autonomização das Forças Armadas dentro do aparato estatal, expressa por meios de transformação da elite militar em uma elite dominante, é paralela à autonomização do Estado com relação à sociedade civil, no sentido que passa a ser possível distinguir claramente poder estatal de poder de classe. Apesar da política desses Estados relativamente autônomos ser bastante diferente de um para outro, assistimos à emergência de uma tendência estrutural comum e geral na definição das relações entre Estado e sociedade civil. Alguns descrevem esses regimes emergentes como “Estados corporativos”, mas a meta perseguida em vários graus por

esses governantes militares é a de remodelar a sociedade em uma unidade funcional não conflitante, com o Estado mediando e adjudicando as reivindicações das classes sociais. Sob um governo militar, esses regimes abrem um novo “espaço público” baseado na segurança interna, o domínio exclusivo das Forças Armadas. Nesse “espaço estatutário”, as Forças Armadas esperam encontrar sua nova e definitiva identidade.

No caso das intervenções conjunturais, a operação de abertura política dos militares é relativamente fácil. Uma vez que as exigências institucionais mais imediatas são satisfeitas – ou, alternativamente, uma vez que fatores circunstanciais que ameaçam os princípios organizacionais básicos das Forças Armadas estão removidos ou corrigidos – perde-se tanto a razão quanto a justificativa para o regime militar.

O exato contrário acontece com as recentes intervenções estruturais. Por um lado, os militares precisam lidar com situações críticas que afetam a integridade da organização militar e/ou seus procedimentos operacionais básicos. Em seu duplo status de instituição e governantes, os militares não foram capazes de resolver a problemática relação entre o aparato político estatal e as Forças Armadas. Em alguns países do continente, a dificuldade pode ser a ausência de arranjos formais para a alternância de oficiais indicados à presidência pela elite militar. A ausência de um critério formal de sucessões torna-se uma real ameaça para a disciplina, a hierarquia, e a coesão interna das Forças Armadas, já que frequentemente leva a confrontos entre facções militares. Geralmente, no entanto, a questão é de escolha entre princípios militares (i.e., posto e antiguidade) e conveniência política. Ocasionalmente, assim que o oficial é investido com os símbolos da presidência, ele exige a subordinação das Forças Armadas à sua autoridade – como se ele não fosse o “delegado” da organização militar numa “rotineira missão militar”. Tal situação opera como força centrífuga, forçando-os a saírem da cena política em nome da integridade da instituição. Por outro lado, há o sentimento burocrático – inspirado nos sagrados “procedimentos operacionais padrão” – de que “não foi feito o suficiente”. Isso é especialmente verdade em organizações militares, acostumadas com total (ou ao menos o máximo possível) controle do ambiente fora de situação de guerra. Em qualquer evento, quando o militar escolhe seguir essa trilha, geralmente o único resultado possível é a escalada.

Há ainda a séria questão da definição de um papel para os militares agora fora da política. Para o militar é impossível sair da política e retornar ao seu “velho” (i.e., anterior à intervenção) papel, porque este na verdade mudou. Entretanto, a sociedade

não parece ainda ser capaz de oferecer um papel alternativo para os militares. Situando a questão em termos de linguagem militar, é necessário encontrar ou criar outra “doutrina” que possa apoiar e legitimar os militares numa situação de “subemprego” ou “desemprego” com relação ao papel que desempenharam quando ocupavam o poder ou, alternativamente, de sustentar os militares com “total emprego”, porém de uma natureza diferente da que tinham anteriormente.

As perspectivas de criação de tais condições têm sido agravadas pelo fracasso militar em institucionalizar novos regimes. Sua meta de uma sociedade sem conflitos, harmônica e orgânica, na qual as Forças Armadas encontrariam seu lugar certo, foi erodida com o passar do tempo. Além de uma fechada estrutura decisória que reflete que a índole militar conserva completa autonomia com relação à sociedade civil (e seu medo de “contágio”), a doutrina de segurança interna não deu aos militares uma natureza mais flexível, na qual pudessem acomodar membros de outras elites. Assim como a autonomia militar é uma vantagem no estágio de instalação do regime, torna-se uma desvantagem na fase de institucionalização.

Se considerarmos “profissionalização” um conceito frouxo e puramente cronológico (i.e., quanto mais o tempo passa, mais os militares são treinados, tornando-se “profissionalizados”), é possível esperar que os militares fiquem mais diferentes de sua sociedade e mais autônomos. Entretanto, eles também tornam-se mais similares a outros estabelecimentos militares do outro lado das linhas nacionais. Estamos sugerindo que autonomização e profissionalização implicam uma mudança de grupos de referência dos sociais para os profissionais. Se essa hipótese for verdadeira, então passa a ser possível reconciliar a noção de “liberalização”, que vem se materializando na América do Sul, com o crescente processo de profissionalização nas diversas Forças Armadas do continente.

Uma vez que tomam o poder político e permanecem exercendo esse papel por um tempo relativamente longo, os militares atravessam um duplo processo de desempenho de papéis. Sua performance como profissionais e governantes dá-lhes a oportunidade de interagir uns com outros, pelas fronteiras internacionais, num caminho muito mais sistemático do que quando desempenhavam apenas o papel de soldados profissionais. Sob circunstâncias normais, ao se profissionalizar, os militares interagem de forma crescentemente limitada com a sociedade, tornando-se internamente cada vez mais similares e mais diferentes de seus compatriotas civis. A marca peculiar de

paroquialismo-internacionalismo exibida pelos militares tende a mudar na direção do internacionalismo. Esse processo permite o estabelecimento de alianças mais relevantes entre os portadores de espada através das fronteiras nacionais, às expensas da solidariedade com suas próprias populações.

Tais condições não são totalmente inevitáveis, mas estudantes da sociologia militar têm geralmente ignorado o problema da retirada militar e, mais importante, têm ignorado o estudo dos próprios militares no momento de transição para governos civis. Se considerarmos que a função militar terá que continuar a ser desempenhada na sociedade, torna-se então mais urgente estudar a organização militar. Devemos, entretanto, ser capazes de projetar o papel desse grupo se e quando a sociedade voltar a uma situação em que, apesar de desejável do ponto de vista de valores políticos, é estatisticamente pouco frequente e desviante na América Latina: a saber, a de um governo democrático marcado pelo controle civil.