

Democracia e Reforma das Instituições de Defesa Nacional

Democracy and Reform of Defense Institutions National

ADRIANO PORTELLA DE AMORIM¹

Centro Universitário de Brasília, Distrito Federal, Brasil. Centro Universitário ICESP, Distrito Federal, Brasil.

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de abordar a reforma das instituições no contexto da justiça de transição no Brasil. Embora possa passar despercebida em razão dos princípios pacifistas e não intervencionistas que regem as relações internacionais brasileiras, no plano interno e para o constitucionalismo democrático, a dimensão política da função defesa nacional é complexa e abrangente, sendo merecedora de especial atenção para os cenários político e jurídico de organização, preparo e emprego dos meios militares, bem como das responsabilidades dos dirigentes políticos no Estado de Direito Democrático. A metodologia adotada é a da pesquisa bibliográfica conceitual associada a situações concretas que proporcionam o aprofundamento do debate a respeito das questões suscitadas. Em seu plano de trabalho, a presente abordagem analisa nuances da reforma da função defesa nacional a partir da redemocratização brasileira, considerando o contexto histórico da justiça de transição, com o propósito de trazer à discussão determinados avanços e incompletudes.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça de transição; democracia; defesa nacional; reforma de instituições.

ABSTRACT: This article aims to address the reform of the institutions in the context of transitional justice in Brazil. While it may go unnoticed because of pacifists and not interventionist principles governing international relations Brazilian, internally and to the democratic constitutionalism the political dimension of national defense function is complex and comprehensive, being worthy of special attention to the political environment and legal organization, preparation and employment of military means as well as the responsibilities of political leaders in the democratic rule of law. The methodology is the conceptual literature associated with specific situations that provide a deeper debate about the issues raised. In its work plan, this approach looks nuances of the reform of national defense function from the Brazilian democracy, considering the historical context of transitional justice, in order to bring the discussion certain advances and incompleteness.

KEYWORDS: Justice transition; democracy; national defense; reform of institutions.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Democracia e defesa nacional; 1.1 Redemocratização e defesa nacional; 1.2 Direção política e atuação das Forças Armadas; 2 Reforma das instituições de defesa nacional; 2.1 Defesa nacional no constitucionalismo brasileiro; Conclusão; Referências.

1 Ocid: <<https://orcid.org/0000-0002-4168-9479>>.

INTRODUÇÃO

As noções de defesa nacional e a sua conjugação com o modelo de organização do Estado estão permeadas por contrastes e negações. São temas de certa maneira conhecidos e experimentados pela sociedade, pelos atores políticos e pelos meios acadêmicos, mas há grande estranhamento em sua conjugação. Encerra aparente incompatibilidade lidar com meios dissuasórios (uso da força, principalmente sob o ponto de vista militar) em processos democráticos, mesmo que sob o amparo de leis. Essa tarefa exige compor consensos para a formulação e a compatibilização de políticas públicas que, sob a perspectiva democrática, orientem o exercício da função de defesa nacional no modelo de organização do Estado, com as correspondentes repercussões nos cenários social e econômico do País. Um olhar superficial sobre o tema pode desconsiderar a mudança histórica pela qual passou a área de defesa, não apenas no que tange à redemocratização do País, mas especialmente quanto às mudanças de paradigmas que possibilitaram a construção político-jurídico-normativa de novos cenários para a atuação das instituições e dos meios militares sob a direção política de natureza civil.

Não obstante, ainda há forte e natural apelo ideológico no exame dessas questões, o que prejudica a análise do conjunto de circunstâncias que demonstram a relevância de abordagem que investigue a dimensão política da defesa nacional com o objetivo de verificar os êxitos, as assimetrias e as repercussões no panorama de reconstrução do modelo de organização do Estado brasileiro a partir de 1988, considerando a possível ocorrência de distorções no modelo de atuação dos meios e das instituições militares em atividades típicas de outros órgãos estatais, o que demonstraria a inconsistência ou a incompletude de políticas públicas e sociais ou mesmo a necessidade de readequação do instrumental jurídico-normativo aplicável, investigando-se, por conseguinte, suas limitações e eventuais problemas de legitimidade. A reforma das instituições de defesa nacional se amplia com a abordagem dos aspectos da justiça de transição no Brasil, sob a perspectiva do constitucionalismo, da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à recepção da Lei de Anistia pela Constituição de 1988 (ADPF 153/2010)² e de proposições legislativas que pretendem redefinir crimes conexos aos crimes políticos, na tentativa de permitir a persecução penal contra agentes que atuavam em nome do Estado durante o regime de exceção instaurado

2 Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153/2010.

em 1964 por prática, entre outros, de crimes de tortura, cujos contornos alcançam a adesão do País a tratados internacionais de direitos humanos, a irretroatividade da lei penal e os efeitos *erga omnes* das decisões do STF, inserindo os debates nos campos de investigação do positivismo, do moralismo e do realismo jurídico, suas ideologias e interpretações jurídicas.

A pretensão do presente artigo consiste em apresentar quadros que demonstrem temáticas capazes de estabelecer diálogos entre defesa nacional, constitucionalismo e democracia, trazendo, para tanto, determinadas abordagens teóricas acompanhadas de análise de normas jurídicas, contribuindo para o debate sobre a reforma das instituições no contexto da justiça de transição. Ao tratar da dimensão política da defesa nacional no Brasil, o presente artigo tem a intenção de contribuir com a análise da reconstrução do modelo de organização do Estado, observadas sua complexidade e abrangência, a compreender os cenários jurídicos de organização, preparo e emprego dos meios militares e do papel desempenhado pelo poder político, notadamente na reforma das instituições do Estado, no contexto da formação de consensos e na construção de políticas públicas em cenário democrático. Nessa perspectiva, a presente abordagem tem como problemática jurídica contribuir para o debate quanto à suficiência da redemocratização do Brasil para alcançar a reforma das instituições de defesa nacional, sob a perspectiva de suas regras de funcionamento e da dimensão política atribuída às suas instituições, visto que uma efetiva justiça de transição não se limita a responsabilizações e punições, mas essencialmente à continuada reforma estruturante dos mecanismos de funcionamento do Estado, para que não se repitam situações assimétricas com as escolhas normativas e valorativas da sociedade brasileira.

1 DEMOCRACIA E DEFESA NACIONAL

O conceito de defesa nacional não encerra a simples ideia de atuação de forças armadas regulares na preservação da soberania do País, na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem (art. 142 da CF/1988). Nesse contexto, soberania, segurança, democracia e defesa ganham variados contornos à medida que, vistos em conjunto e elevados na pauta dos debates políticos, sociais e acadêmicos, possam revelar assimetrias que tornem esses tradicionais conceitos dissonantes ou complementares, levando ao direito e ao político desafios da nova ordem fundamentada na construção de entendimentos a partir da multiplicidade e da pluralidade de atores e de interesses em conflito.

A democracia vigente no Brasil exige reflexão aprofundada a respeito da função defesa nacional. Há significativa variação do sentido de defesa quando esta considera os aspectos de segurança, isto é, quando o seu campo de abrangência passa a observar os problemas sociais como fatores determinantes de vulnerabilidades para o País, devendo ser enfrentados por políticas públicas comprometidas com a melhoria da condição de vida das pessoas sem, contudo, relegar os aspectos estratégicos de natureza militar. Consideradas essas perspectivas, defesa nacional se coloca como tema relevante que transcende a simples atuação de forças armadas regulares, pois compreende ampla gama de tensões e conflitos de interesses que se movimentam, se chocam e se entrelaçam nas relações sociais, políticas e institucionais, tanto no campo interno como no externo. As questões que dizem respeito ao tema não podem prescindir, por conseguinte, do conhecimento e do debate no seio da sociedade, essencialmente na busca da construção de consensos a respeito de estratégias para a proteção do País e do seu povo. Esse conjunto de percepções torna relevante a análise das características da defesa nacional a partir do contexto político-jurídico no qual está inserida, observando-se a transição do regime de exceção para o democrático, bem como os temas conexos à matéria, dentre os quais a complexidade da interface entre segurança e defesa, além da instrumentalidade dos meios militares, ou seja, do emprego de forças armadas regulares como vertente do poder político, que pode ser dirigido à proteção, à restauração ou à construção de um dado estado de coisas.

1.1 REDEMOCRATIZAÇÃO E DEFESA NACIONAL

No Brasil, a conjugação entre democracia, soberania, segurança e defesa teve sua dinâmica ampliada a partir de 2005, quando o governo federal publicou a Política de Defesa Nacional (PDN) (Decreto nº 5.484/2005), o que trouxe para o debate fundamentos que passaram a orientar novos horizontes para as temáticas que compõem a defesa nacional, passando a articulá-lo não apenas com outros atores públicos e sociais, mas, principalmente, situando-o também no campo de políticas públicas, deixando claro o desenho comunicativo com a sociedade civil e o poder político. A ponderação dessas questões levou à sutil ruptura com o senso comum, à medida que situou a política de defesa nacional além do campo militar, do beligerante, do uso da força ou da violência legalizada. Como sabido, o tema tem previsão constitucional, posto que o Constituinte de 1988, na organização político-administrativa do Estado, atribuiu competência exclusiva à União para “assegurar a defesa nacional” (inciso III do art. 21 da CF/1988), função essa associada à noção de segurança que, em 1990, recebeu de especialis-

tas da Organização das Nações Unidas (ONU) a definição de “uma condição pela qual os Estados consideram que não existe perigo de uma agressão militar, pressões políticas ou coerção econômica, de maneira que podem dedicar-se livremente a seu próprio desenvolvimento e progresso”³.

Os acontecimentos da contemporaneidade revelam que esse estado de segurança ainda não é vivenciado pela humanidade. Ao contrário, verifica-se que nos âmbitos interno e externo dos países o uso da força, a ingerência política e a influência econômica ainda funcionam como instrumentos de opressão e, por conseguinte, como obstáculo ao livre desenvolvimento e progresso dos povos que, dentre outros dilemas, estão sujeitos a novas formas de colonialismo que se instalam e se desenvolvem no território fragmentado de cada país ou nação (Virilio e Sylvere, 1984). Compõe a agenda de preocupações do político e, por conseguinte, das instituições públicas a interface entre democracia, soberania, segurança e defesa. São temas que devem interessar à política e ao Direito, em decorrência da responsabilidade pela composição de conflitos e de assimetrias que podem decorrer de sua aplicação na realidade afetada por uma série de fatores que fogem ao controle direto do Estado, que tem a responsabilidade de compor consensos voltados ao bem comum. Na democracia, a convivência entre aqueles quatro temas necessita de permanentes e renovados consensos para evitar e oferecer soluções a problemas que possam decorrer de eventual militarização do cotidiano social (Virilio e Sylvere, 1984) e de perda de legitimidade do Estado como figura pública encarregada de organizar a sociedade (Castells, 2000).

O novo desenho institucional brasileiro para as funções de defesa e segurança surgiu a partir da Carta de 1988. Dessa maneira, no Estado de Direito Democrático, a defesa nacional transcende a convencional noção de atuação de forças armadas regulares contra uma ameaça ou um perigo externo efetivo ou potencial, preponderantemente bélico ou, internamente, em face de um inimigo ideológico, subversivo, que ameaça o regime, o sistema de governo ou o poder político que dirige o País. Na organização político-administrativa do Estado, o Constituinte de 1988 atribuiu à União a competência para “assegurar a defesa nacional”. Essa expressão (inciso III do art. 21 da CF/1988) requer interpretação mais ampla para o fim de compreender o conjunto de responsabilidades que o Poder Público tem para com os continuados procedimentos destinados a resolver os conflitos e as

3 Extraído das disposições do tópico “1. O Estado, a Segurança e a Defesa”, da Política de Defesa Nacional, de 2005.

tensões que determinam ou influenciam vulnerabilidades ao País, a abranger as relações com outras nações, como também as demandas e os problemas que decorrem dos antagonismos da sociedade, os quais determinam mazelas sociais que, em boa parte, decorrem da falta de reconhecimento do outro (Aguiar, 2000).

A formulação da política de defesa parte do pressuposto de que determinado estado de coisas precisa ser conquistado, mantido, aperfeiçoado ou retomado. Essa constatação tem acompanhado a humanidade desde os tempos mais primitivos, em que os povos lutavam para sobreviver, habitar certa localidade, explorar a natureza e os meios econômicos etc. Nessa ordem de ideias, Eisler (1989) assinala que, em algum momento da história da humanidade, os fatos foram falseados para dar lugar ao discurso de dominação que somente pôde se sustentar mediante o uso da força e da violência. A humanidade deixou a parceria para adotar a rivalidade; ao invés de partilhar, inclinou-se a defender privilégios de uma comunidade em detrimento de outra; optou por explorar quando seria melhor instruir e partilhar. Esse traço também está presente no processo histórico de tensões que influenciaram a formação da identidade do povo e do Estado brasileiro (Ribeiro, 1997; Clastres, 2004). Logo, a democracia é fundamental para mediar tensões e formar consensos, funcionando como mecanismo de prevenção que proporciona às instituições fórmulas equilibradas que orientem e controlam a decisão política. Schmitt (2007, p. 14-15) tem uma colocação interessante que permite refletir sobre a decisão do homem em modificar a sua situação, numa perspectiva que pode revelar ora libertação ora autodeterminação ora dissimulação, ao fundamento de processos de dominação:

[...] La existencia y el destino de los hombres estarían determinados de modo absoluto por la Naturaleza, como los de un animal o una planta. Sólo se podría decir que unos se comen a los otros, en tanto que otros conviven en simbiosis. No existiría una historia del hombre como obra y decisión humanas.

Pero el hombre es un ser que no se deja absorber por su contorno.

Tiene poder para conquistar históricamente su existencia y su conciencia. No sólo conoce el nacimiento, sino también la posibilidad del renacimiento.

Com alguma sofisticação e novos matizes, o estado de alerta permanente ainda constitui um dos principais problemas das sociedades contemporâneas que vivem o rescaldo da Primeira (1914-1918) e da Segunda (1939-1945) Guerras Mundiais, da Guerra Fria (1945-1991), da reorganização dos blocos mundiais a partir da fragmentação e extinção da União Soviética (1991) e, por conseguinte, da aparente desfiguração da bipolaridade.

dade de poder entre russos e americanos. Para tratar de defesa no contexto da democracia no Brasil, a consistência dos argumentos requer menção a determinadas peculiaridades que envolveram a transição do regime de exceção para o democrático, destacando as implicações no cenário jurídico. Nessa linha, com o propósito de organizar as ideias no transcurso do tempo, é importante conhecer fragmentos dos estudos de Castro e D’Araújo (2001) a respeito dos militares e da política, como também alguns pontos contidos na análise de Linz e Stepan (1999, p. 204-205), segundo os quais, no Brasil, não se verificou uma revolução que, oriunda e amplamente legitimada pela sociedade civil, tenha, por si só, retirado os militares do poder. Não houve uma retomada, mas sim uma espécie de esgotamento que culminou no restabelecimento democrático do poder político, ou seja, uma saída estratégica para civis e militares. Embora no País e no exterior tenha ocorrido arranjo de correntes que, em dado momento, se colocaram contrárias ao regime militar, o processo de mudança foi lento e permeado por uma série de concessões e rupturas que permitiram a continuidade da participação das Forças Armadas na vida política brasileira. Não podemos esquecer que, à época, era tensa a bipolaridade ideológica entre norte-americanos e russos, com influência profunda na maioria dos países neutros ou aliados a uma dessas potências mundiais. Nesse caldeirão, restavam poucas opções às escolhas brasileiras, que dissonavam posturas de direita e de esquerda sob o diapasão da democracia. O regime militar foi instalado sob o cambiante fundamento de defesa da democracia e da restauração de uma dada ordem, mas não conseguiu atender aos pressupostos do estado de emergência inspirados na antiga república romana, vez que, fundamentado em si mesmo, se ampliou e se estendeu por vinte e quatro anos.

A transição do regime de exceção para o democrático teve início com a posse na presidência da república do general Geisel, em 15 de março de 1974, completando-se quando Collor, por eleições diretas, assumiu o poder em 15 de março de 1990, encerrando-se o mandato presidencial de Sarney, que foi escolhido por meio de eleições indiretas parlamentares. Foram, pois, dezesseis anos de transição. Desde então, a democracia brasileira tem experimentado grandes desafios, mas em momento algum foi formalmente ameaçada de ruptura armada ou ideológica que pudesse comprometer o caminhar do seu processo de consolidação. Mas os atuais cenários de crise de liderança política, corrupção e instabilidade econômica representam perigo à democracia. Afastada a improvável e ilegítima intervenção militar, as novas ameaças estão no seio do próprio modelo democrático, de seus inimigos internos que se apropriam do sistema para contaminá-lo. É o que nos ensina Diáz Revorio (1997, p. 17):

Los peligros de perversión de los regímenes constitucionales democráticos, basados en la libertad, la igualdad y el pluralismo, pueden venir, y así ha sucedido históricamente, tanto “desde fuera” como “desde dentro”. En el primer supuesto, se trataría de movimientos violentos o revolucionarios que intentan alcanzar el poder político al margen de los medios legales previstos para ello, para después cambiar el propio régimen político. En el segundo caso, estaríamos ante el hecho del acceso legal – es decir, por medios democráticos – al poder con el objetivo de, desde el propio poder, dismantlar el régimen democrático y las libertades, convirtiéndolo en un régimen autoritario.

No panorama teórico da democracia, Linz e Stepan (1999, p. 21) destacam a importância de conhecer a natureza dos regimes não democráticos, de modo que os mecanismos de transição e de posterior consolidação possam ser avaliados e planejados. Nesse contexto, encontra-se o arcabouço jurídico-normativo vigente e a ser construído, tendo em vista que a mudança do regime de exceção para o democrático, ainda que pacificamente, acarreta profunda revisão no atuar da sociedade e das instituições, com repercussões nas regras de direito. Inicialmente, a transição para a democracia encontrou legitimidade na formação de consenso a respeito dos mecanismos para a eleição do novo governo. Logo, o primeiro requisito compreende o reconhecimento da perda do poder político do regime de exceção em face das exigências advindas da sociedade e da pressão externa, mas não necessariamente de todo o conjunto da população, observada a sensação de segurança e o distanciamento que as massas tiveram – e, de certa maneira, ainda têm – dos assuntos de natureza política. Souza (2003, p. 39-40 e 52) abordou os mecanismos da tomada de decisão na elaboração da atual Carta Política:

O longo período militar (1964-1985) que antecedeu a reunião da Assembleia Constituinte brasileira de 1987, sustentado que foi pelo duplo movimento de restritividade política *versus* modernização econômica, proporcionou uma diferenciação social ampla sem uma estrutura política abrangente e estável que pudesse canalizar e representar as demandas de grupos, organizações, segmentos profissionais, etc., junto aos aparelhos de Estado. Observando-se o *modus faciendi* da Constituição de 1988, percebe-se que houve êxito das pressões exercidas pelas demandas desagregadas, ao influenciar na escolha de um modelo decisório que incluía, paritariamente, todos os parlamentares na elaboração do texto constitucional.

Esta bem sucedida pressão fragmentada da sociedade civil pode ser compreendida pela dificuldade de se articular o que Schmitt (1982) denominou decisão política fundamental, isto é, esforços realizados pelas forças parti-

dárias no sentido da definição de mudanças mobilizando suas capacidades para a agregação de um projeto constitucional.

[...] o texto constitucional mantivera muitas das competências herdadas do regime militar no catálogo das prerrogativas do Executivo, o que teria “minado o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo”.

De notar que a redemocratização gerou significativa tensão entre as forças políticas, não só daquelas interessadas na abertura do regime, mas também no seio das que compartilhavam o poder, fossem elas de origem militar ou civil. Castro e D’Araújo (2001, p. 15-16) destacam que havia entre os militares que entrevistaram o sentimento predominante de que a transição se fazia necessária para pôr fim à sucessão de governos de exceção que até então se praticava. Ademais, a ausência de unanimidade no pensamento dos dirigentes do País provavelmente funcionou como termômetro para medir os limites das posições contra ou a favor da mudança. Interessante mencionar que, para Faria (2003, p. 20), o sistema brasileiro se caracterizava e ainda teria presente a concessão de benefícios considerados “desiguais e fragmentários”, voltados a determinados grupos e às elites, como, por exemplo, militares, empresas estatais, funcionários do Legislativo, do Judiciário e funcionários de carreira do Estado, como também (porém em menor grau) de trabalhadores da indústria e de setores estratégicos, o que tornava frágil opções por mudanças abruptas, posto que havia muitos interesses em jogo.

A aproximação dos militares com os políticos também foi analisada por Linz e Stepan (1999, p. 206), que destacaram a influência que os primeiros exerceram em face dos segundos, chegando, inclusive, a interferir no que seria a pioneira experiência latino-americana de parlamentarismo alinhavada na proposta de redação do art. 78 da carta política que então era construída. O receio dos militares residia na possibilidade de se submeterem a um parlamento e, ao mesmo tempo, perder a relação direta com a autoridade do Presidente da República, o que explica, em parte, os traços parlamentaristas da Constituição de 1988 e seus contrastes com o sistema presidencialista, ao final adotado. O distanciamento do Legislativo implica, em certa medida, distanciamento do povo, do eleitorado, enfim, da essência da soberania e, portanto, da própria democracia. A preferência pela vinculação ao Executivo revela a tradição brasileira que remonta ao período colonial do império português e da construção da transição para o republicanismo, em ato proclamado por um integrante das Forças Armadas, o marechal Manuel Deodoro da Fonseca, em 15 de novembro de 1889.

No complexo conjunto de temas de interesse do governo de exceção que deixava o poder, figuravam cinco principais: (i) a manutenção do serviço militar obrigatório, (ii) a continuidade do controle da aviação civil na Aeronáutica, (iii) a preservação da natureza, da organização e da colocação institucional das Forças Armadas no contexto do poder político nacional, em detrimento das ideias de criação do Ministério da Defesa, (iv) a relevância de manter a Justiça Militar e (v) a polêmica em admitir o *habeas data* no sistema jurídico brasileiro, especialmente para proporcionar o acesso à documentação do serviço de informações do regime de militar. Fazemos breve abordagem a respeito desses tópicos. O serviço militar obrigatório foi mantido no *caput* do art. 143 da Constituição, com as exceções dos §§ 1º e 2º, que tratam do imperativo de consciência, das mulheres e dos eclesiásticos. A aviação civil foi preservada no âmbito de atribuições do então Ministério da Aeronáutica. Porém, depois da inserção constitucional do Ministério da Defesa, feita pela Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999, como também pela transformação dos então ministérios militares em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o art. 21 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, previu a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), estabelecendo que as competências para “orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil e estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infraestrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária” seriam transferidas da Aeronáutica para aquela Agência. Isto se deu com o advento da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que efetivamente criou a ANAC, autarquia especial que integra a Administração Pública Federal indireta, atualmente vinculada ao Ministério da Infraestrutura e, anteriormente, à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, mas que, na origem, integrava a Pasta da Defesa.

A natureza constitucional atribuída ao Ministério da Defesa pela Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999, reforçou a subordinação dos Comandos das Forças Armadas a esse novo ente público e político civil, sem prejuízo da autoridade suprema do Presidente da República (art. 1º da Lei Complementar nº 97, de 1999) (esse tema será retomado mais adiante). Manteve-se a Justiça Militar, com previsão no art. 124 da Constituição Federal de 1988, porém com significativa mudança no campo de abrangência ante a nova conjuntura democrática, embora com críticas à sua existência. O *habeas data* – garantia de natureza fundamental –, foi previsto no inciso LXXII do art. 5º da Carta Política de 1988, considerando-se, também, o disposto no inciso XXXIII do mesmo artigo, assegurando que o Poder Público não poderá negar aos cidadãos “informações de seu interesse

particular, ou de interesse coletivo ou geral”, com a ressalva daquelas “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Essa ressalva foi delimitada vinte e três anos depois, com o advento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), tratada em outra passagem. Outra preocupação relevante se concentrou nos debates em torno das atribuições constitucionais das Forças Armadas “como mantenedoras da lei e da ordem, em caso de convulsões internas” (Castro e D’Araújo, 2001, p. 19). O Constituinte (art. 142 da CF/1988) delimitou a destinação das Forças Armadas à defesa externa do país e à garantia dos poderes constitucionais. Por outro lado, excepcionou e restringiu o emprego das instituições militares na garantia da lei e da ordem internas apenas em casos extremos e por iniciativa daqueles poderes, estabelecendo sistema de controles intra e extraórgãos com o objetivo de impedir a instrumentalização ou o uso político das Forças Armadas em movimentos revolucionários. Essa arquitetura constitui, na atualidade, tema de fundamental importância e será retomado ao longo desse trabalho. A transição também incidia sobre a possibilidade de revisão dos atos de governo praticados durante o período da ditadura, na forma de concessão de anistia política, com o retorno à ativa dos cassados e ao pleno gozo de seus direitos, o que, no seio das instituições militares, prejudicaria os princípios de hierarquia e disciplina, pois a medida também alcançaria ex-integrantes das Forças Armadas.

Inevitavelmente, o instituto da anistia política, previsto no inciso XVII do art. 21 da Constituição Federal de 1988, foi aperfeiçoado na forma da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002. Antes, porém, a anistia foi prevista em atos específicos e incluída nos arts. 8º e 9º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Política. A anistia foi o ponto culminante da redemocratização, primeiro porque permitiu o retorno ao país daqueles que se colocaram contrários ao governo e, depois, se expandiu para o perdão legal dos crimes praticados e o pagamento de reparações e indenizações, inclusive para ex-militares, os quais, segundo determinados critérios, puderam recuperar sua condição militar. Contudo, permanece na agenda política a responsabilização dos agentes do Estado por crimes conexos aos de natureza política, conforme será abordado em outra passagem. Na comparação entre Brasil, Chile, Argentina, Uruguai, Espanha, Portugal e Grécia, os estudos de Linz e Stepan (1999, p. 203) chegaram ao diagnóstico de que o Brasil enfrentou significativas dificuldades na consolidação da democracia. Com a observação de que os demais países também tiveram regimes autoritários anteriores, os autores sustentam que o principal problema residiu na “variável da economia política da legitimidade”, assinalando que os principais fatores que marcaram o país foram (i) a desigual distribuição de renda,

(ii) os piores níveis educacionais e de bem-estar social de todos os países sul e centro-europeus e sul-americanos, além de vigorar (iii) o sistema de partidos políticos com menor estruturação dentre os quatro sul-americanos analisados.

Conforme apuraram Linz e Stepan (1999, p. 209-211 e 213), a ineficácia do governo civil e seus efeitos na qualidade de vida das pessoas repercutiu negativamente na transição da democracia no Brasil, observada a relativa estabilidade econômica dos períodos de governos militares, com significativa influência no grau de sensibilidade popular, notadamente quanto à preferência ou não pelo regime democrático, em cujo cenário foi ponderada a hipótese de que os mais pobres ou menos instruídos não seriam atingidos diretamente, ao menos num primeiro momento, pelos efeitos da mudança de regime. Os autores defendem que a democracia consolidada exige um Estado capaz de regular e compor a solução dos conflitos existentes entre os indivíduos e no âmbito da comunidade política, com legitimidade para atuar em todo o território. Portanto, a concepção democrática exige a presença normativa e institucional do Estado, privilegiando-se o exercício da plena cidadania. A propósito, Dahl (2005, p. 92) faz uma análise relevante sobre as ligações entre democracia e prosperidade econômica:

As desigualdades extremas na distribuição de recursos-chaves como renda, riqueza, *status*, saber e façanhas militares equivalem a desigualdades extremas em recursos políticos. Evidentemente, um país com desigualdades extremas em recursos políticos comporta uma probabilidade muito alta de ostentar desigualdades extremas no exercício do poder e, portanto, um regime hegemônico. Quanto às questões axiomáticas, isso basta.

As tensões que permeiam as escolhas políticas e que decorrem da conjugação desses temas denotam, inclusive, o grau de investimentos públicos que os países se propõem a fazer nas áreas sociais e de defesa, como bem assinala Sen (2010, p. 192) em sua crítica às conexões entre mercados, Estado e oportunidade social:

O que realmente deveria ser ameaçado pelo comedimento financeiro é, com efeito, o uso de recursos públicos para finalidades nas quais os benefícios sociais não são nada claros, como, por exemplo, os vultosos gastos com poderio bélico em muitos países pobres nos dias de hoje (gastos que com frequência são muitas vezes maiores do que o dispêndio público em educação básica ou saúde).

Argumentos como os de Sen (2010) indicam que os gastos públicos na área de defesa precisam ser justificados com base nos efeitos econômicos

e sociais que possam advir, em especial, com o desenvolvimento de projetos que tragam absorção de tecnologias, abertura de postos de trabalho e arrecadação de tributos que, no longo e no médio prazos, possam compensar os investimentos e as renúncias fiscais, de arrecadação (no caso de medidas de estímulo ao mercado) feitos pelo Poder Público para posterior retorno em políticas de bem-estar destinadas à sociedade⁴. Note-se, a esse respeito, que os dados orçamentários referentes ao exercício de 2015 demonstram que o orçamento de defesa brasileiro é um dos principais do governo federal, estando na quinta posição entre os maiores recursos empenhados para pagamento, seguido dos órgãos responsáveis pelas áreas de previdência social, saúde, educação, trabalho e emprego. Há, portanto, razoável equilíbrio nas escolhas políticas quanto aos gastos públicos nas áreas de defesa e social, embora estudos ainda mereçam ser feitos para verificar o plano de eficácia dos correspondentes montantes⁵.

1.2 DIREÇÃO POLÍTICA E ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Embora a Constituição de 1988 coloque as Forças Armadas sob a autoridade suprema do Presidente da República e submetidas aos poderes constitucionais, a criação do Ministério da Defesa significou relevante passo na consolidação da democracia brasileira, principalmente porque consagrou a transferência do poder militar ao poder civil mediante a subordinação das instituições militares a um órgão civil dirigido por autoridade política também caracterizada como agente político⁶, como podemos verificar nos estudos feitos por Oliveira (2005). De forma correta, a mudança de arquitetura preservou as competências e as responsabilidades estratégicas, táticas e operacionais na área de atuação das autoridades militares, de um lado em observância ao princípio da especificidade e, de outro, para evitar

4 Como exemplo de novas bases conceituais e regras diferenciadas para compras e contratações de produtos de defesa e mecanismos de incentivos tributários ao mercado: a Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016)

5 Estudo posterior abordará a linha do tempo do orçamento de defesa, bem como as variáveis de sua eficácia, como os efeitos sociais, econômicos e tecnológicos.

6 A natureza de agente político do dirigente do Ministério da Defesa independe da origem ou vinculação da autoridade ministerial (servidor, militar ou de outras áreas de formação), posto que o cargo de Ministro de Estado é, na essência, de natureza política, em razão do vínculo jurídico e transitório que mantém com o Chefe do Poder Executivo eleito democrática e republicanamente para o exercício das funções públicas, valendo-nos, aqui, das lições de José dos Santos Carvalho Filho (*Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 560-561). Ademais, o cargo de Ministro de Estado da Defesa é privativo de brasileiro nato, sendo esta a única condição fixada pela Constituição de 1988 (art. 12, § 3º, VII) a orientar a legislação infraconstitucional.

que o político instrumentalize, desvirtue ou deturpe o emprego de meios militares, mesmo na democracia. O processo acordado de transição do regime de exceção para o democrático trouxe ligeiro afastamento das instituições militares das instâncias políticas decisórias responsáveis pelo exercício das funções estatais, ao tempo em que, por força do processo histórico, reorientou a doutrina militar para dar ênfase às atividades de defesa externa do País, isto é, de defesa contra efetivos ou potenciais ataques externos, substituindo a variante de segurança nacional que, no regime de exceção, se voltava também para as ameaças de segurança interna do País. Essa nova arquitetura político-institucional se manteve praticamente inalterada até a criação do Ministério da Defesa, quando iniciou a ampliação das atividades das Forças Armadas em ações distintas de suas atividades finalísticas de defesa externa, passando a exercer funções atípicas – as chamadas atividades subsidiárias – e episódicas em articulação com órgãos governamentais, nos planos federal e estadual, em especial aquelas ligadas à segurança pública⁷, circunstância que determinou adaptações e inovações nos modelos jurídicos que respaldam a atuação dos meios militares no território nacional.

Além da atuação em atividades subsidiárias que correspondem direta ou indiretamente a funções e políticas públicas tradicionalmente acometidas a áreas ou funções de diversificada gama de órgãos públicos, as Forças Armadas também passaram a exercer papel de relevância em áreas que correspondem a setores econômicos e estratégicos, tendo em vista a capilaridade de suas estruturas e a capacidade – mesmo que orçamentariamente limitada – de atrair investimentos em bens e serviços de alta tecnologia, sendo o Estado ora demandante, ora indutor e até mesmo o responsável por medidas de inovação cujo interesse direto é do Poder Público ou nas quais o risco do empreendimento não interessa à iniciativa privada. Assim como internamente os problemas são variados, no campo externo também são identificadas complexidades derivadas dos processos de integração sul-americana, do protagonismo almejado pelo Brasil no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e do alinhamento com a política externa liderada pelo Itamaraty. Tais iniciativas são relevantes, porém estão carregadas de ônus a respeito do qual a sociedade precisa ser consultada.

7 Dentre a diversificada gama de atividades, as descritas a seguir se revelam bastante ilustrativas: intercepção (e possível abate) de aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes, operações de garantia da lei e da ordem em atividades de segurança pública, ações de pronta resposta a calamidades públicas, operações de garantia a processos eleitorais e composição de forças de pacificação em situações de segurança pública, além da participação nos chamados grandes eventos internacionais, construção de estradas, distribuição de água potável e, mais recentemente, ações de combate ao mosquito transmissor dos vírus da dengue, *chikungunya* e *zika*.

Por exemplo, a participação do Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas exige profunda análise crítica que coloque em debate a pretensão de atuar como ator global influente, mediante análise dos efeitos que essa medida poderá trazer aos princípios de relações internacionais do país (art. 4º da CF/1988) e a seu sistema de proteção a direitos individuais e coletivos, além, é claro, da possibilidade de o Estado brasileiro se tornar alvo de grupos extremistas e de práticas terroristas que se coloquem contrários às medidas de uso de força e de sanções econômicas que forem chanceladas junto ao Conselho de Segurança. Seria dispensável dizer, mas essa questão também implica ônus orçamentário a ser cuidadosamente dosado. A propósito, nem mesmo o Parlamento brasileiro, na atual conjuntura, dispõe de instrumentos hábeis para servir de fiel da balança, salvo quanto a possibilidades pontuais de votação do orçamento público formulado pelo Executivo e com poucas opções de recomposições internas, que se encontram limitadas pelas restrições de viabilidade econômica. Porém, a participação do Congresso Nacional nos debates está além do mero formalismo jurídico ou procedimental, posto que a análise e o argumento político legitimam os valores e a formação de consensos para os temas de defesa e segurança, a abranger os planos interno e externo. Disso depende o amadurecimento da democracia, das instituições e da sociedade:

A mudança ainda está em seu processo embrionário, mas é possível comemorar o novo arranjo de formulação de consensos e repartição de responsabilidades entre os poderes Executivo e Legislativo, notadamente porque foi estabelecida a regra segundo a qual, quadrienalmente, cabe ao Governo Federal encaminhar ao Congresso Nacional as atualizações da Política, da Estratégia e do Livro Branco de Defesa Nacional, o que coloca definitivamente o tema no conjunto de prioridades do Estado brasileiro, destacando-se o relevante papel do Parlamento na representação da soberania popular, cujos efeitos alcançam as escolhas políticas e os custos delas decorrentes. (Amorim, 2013, p. 7-13)

É nessa linha (Amorim, 2007, p. 104-116) que a dimensão política da defesa nacional implica a realização de composição de amplos consensos e, dessa tarefa, decorre o aperfeiçoamento do modelo de organização político-administrativa do Estado para adequadamente avaliar os mecanismos a partir dos quais os meios e as instituições militares são colocados a serviço do Poder Público e da sociedade, nos âmbitos interno e externo. Ao se considerar razoável admitir que o processo histórico de redemocratização se encontra completo ou próximo de sê-lo, que o arranjo institucional das estruturas de defesa já se consolidou ao longo dos últimos vinte anos, também é possível admitir que a arquitetura normativa de organização, preparo

e emprego das Forças Armadas passa, naturalmente, por um longo processo de adaptação às escolhas políticas que delas têm a prerrogativa de acionar os seus meios. E essa particularidade precisa ser analisada não apenas sob a perspectiva da defesa nacional, isoladamente, mas principalmente das causas que determinam a crescente atuação dos meios e das instituições militares em funções diversas da de defesa externa típica, ainda que em situações de normalidade institucional, como, por exemplo, em ações de garantia da lei e da ordem e na prevenção e combate ao terrorismo.

A recorrência desse fenômeno indica a provável existência de distorções na partilha federativa de responsabilidades públicas, o que pode levar à reorientação não episódica de atuação das estruturas militares em atividades internas do País. Tais circunstâncias são muito interessantes para definir uma possível reorganização do Estado, sendo que o fator político será fundamental para a composição do equilíbrio institucional na democracia brasileira. Como destacamos na parte introdutória deste trabalho, o principal objetivo é focar as ligações entre defesa nacional e democracia, no contexto da justiça de transição e, no âmbito desta, os aspectos inerentes à reforma das instituições. A abordagem até então desenvolvida será complementada no tópico seguinte.

2 REFORMA DAS INSTITUIÇÕES DE DEFESA NACIONAL

Feitas essas considerações a respeito da defesa nacional no contexto da redemocratização brasileira, cabe, na segunda parte da presente abordagem, trazer ao debate alguns tópicos relevantes e que integram o conjunto de reformas das instituições de defesa nacional. A intenção é destacar algumas medidas ora implementadas e em curso, mas todas em permanente processo de aperfeiçoamento, além de apresentar outros pontos significativos para o constitucionalismo e a democracia, mas que ainda estão latentes e dependentes da atuação do poder político e do direito. A reforma das instituições de defesa nacional no constitucionalismo brasileiro alcança as seguintes temáticas: Forças Armadas e poder político civil; criação e funcionamento do Ministério da Defesa; regras para o estado de defesa e o estado de sítio; mecanismos de intervenção do Estado; atribuições das Forças Armadas; Política de Defesa Nacional (PDN)⁸, Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN); interação da função Defesa Nacional com o Poder Legislativo; criação da União dos

8 Atualmente denominada Política Nacional de Defesa (PDN).

Países Sul-americanos e Conselho Sul-americano de Defesa; vigência da Lei de Segurança Nacional; vigência e legitimidade da Lei de Anistia; ações do Plano Nacional de Direitos Humanos – 3ª edição (PNDH-3); desenho político do orçamento de Defesa; conexões entre Defesa Nacional e desenvolvimento econômico; funcionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos; formulação de políticas públicas de defesa; e disponibilização de documentos da ditadura.

2.1 DEFESA NACIONAL NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

As atribuições e a subordinação das Forças Armadas ao poder civil e, em especial, ao Executivo não são novidade no modelo constitucional brasileiro. Desde a Constituição de 1824 (art. 102, V e IX, da Constituição Política do Império do Brasil de 1824)⁹, essa tradição é praticada, preservando os meios militares no âmbito do Executivo Federal. No Império, estavam subordinados ao imperador, por intermédio do Executivo e, a partir do período republicano e no predominante modelo presidencialista, ao Presidente da República, este na qualidade de chefe de Estado e de governo. Ocorre que essa vinculação direta, no novel modelo de democracia presidencialista, mantém a antiga arquitetura do período imperial e contornos do próprio regime de exceção que se extinguiu. A autoridade presidencial precisava, a partir da redemocratização, de um vetor de poder político para compor a orientação estratégica, coordenar ações, compor demandas corporativas e equilibrar as assimetrias institucionais das áreas militares. Nesse contexto, merecem atenção os estudos de Loewenstein (1986, p. 497-499 e 501) sobre a teoria da constituição, em que enfatiza a importância da primazia do poder civil sobre o militar no contexto da ditadura:

[...] En la actualidad el punto de vista decisivo consiste en si las fuerzas armadas están subordinadas a la autoridad incondicional del poder civil legítimo o si sus jefes ejercen el dominio directamente al tiempo que subordinan al poder civil. Sólo en aquellos Estados en los que existe una ininterrumpida tradición de la primacía del poder civil sobre el militar [...] carece de posibilidad de triunfo la implantación de una dictadura militar, aunque en situaciones de urgencia nacional [...], se reconozca a los militares un influjo mayor que el normal en la adopción de decisiones políticas.

9 Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824.

Como decorrência do constitucionalismo que se aperfeiçoou com a Carta Política de 1988, a inovação política e jurídica se deu com a concepção de uma autoridade política responsável pela mediação entre o Presidente de República e as Forças Armadas. Trata-se da inserção, no texto constitucional, do cargo de Ministro de Estado da Defesa, medida esta que somente foi concretizada em 2 de setembro de 1999, isto é, cerca de onze anos depois da promulgação da atual Carta Magna (Emenda Constitucional nº 23, de 1999). Concomitantemente, foi criado o Ministério da Defesa, órgão *sui generis* de natureza civil, que, em sua gênese, recebeu *status* constitucional com o detalhamento de suas funções estatais tratado em norma infraconstitucional, cuja votação exigiu *quorum* qualificado do Legislativo (Lei Complementar nº 97, de 1999). Não obstante, a criação do Ministério da Defesa foi uma tarefa marcada por tensões e desconfiças, mesmo porque, como mencionamos anteriormente, a medida constituiu um dos pontos da transição do regime de exceção para o democrático a respeito do qual os militares haviam se posicionado contrariamente. É importante notar que a subordinação das Forças Armadas ao Presidente da República permaneceu inalterada, na qualidade de seu comandante supremo (art. 2º da Lei Complementar nº 97, de 1999). O ponto mais significativo é o que subordina a direção dos assuntos de mais alto nível militar à autoridade do Ministro de Estado da Defesa, sem prejuízo das estruturas, do pessoal e da gestão próprias que foram mantidas nos comandantes militares (arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 97, de 1999), por ocasião da transformação de ministérios em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Diferentemente da maioria dos ministérios e demais órgãos governamentais que estão sujeitos a procedimentos simplificados de extinção ou de mudanças profundas de suas competências, a Pasta da Defesa tem concepção constitucional e natureza *sui generis*, com ampla área de atribuições que correspondem a significativo marco da redemocratização do País, compreendendo temas militares, estratégicos e de políticas públicas¹⁰.

A subordinação das Forças Armadas ao poder civil não garante possíveis deturpações, mesmo na democracia, pois ameaças totalitárias ou autoritárias podem se apropriar da aparência democrática e corromper os seus princípios, inclusive utilizando de instrumentos jurídicos e políticos que dão a aparência de legalidade e legitimidade, na linha das contribuições teóricas formuladas por Loewenstein e Diáz Revorio, mencionadas neste

10 Atualmente, as áreas de competência do Ministério da Defesa estão dispostas no art. 27 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, dentre outras normas esparsas.

trabalho. Não se pode esquecer que, no caso brasileiro, o regime de exceção foi instalado e ampliado mediante a construção normativa, notadamente de envergadura constitucional, em defesa de uma dada democracia. Logo, é indispensável que exista um sistema de controles democráticos para também impedir que o poder civil ou político instrumentalize ou deturpe o emprego das instituições militares.

No que tange a essa ameaça de latente deturpação e apropriação de princípios democráticos, Lefort (1991, p. 28) assinala que o totalitarismo ou a ameaça totalitária, como forma de distorção da democracia, passa a ser inserido na “esfera do poder, na esfera da lei, na esfera do saber”, fazendo com que Estado e sociedade civil se confundam como única entidade, na representação do poder político dominante que pretende dar aparência hegemônica e negar a divisão social, “ao mesmo tempo que são recusados todos os sinais que diferenciam as crenças, opiniões, costumes”. O caráter hegemônico é contrário aos princípios democráticos, pois impede a composição de consensos a partir de pontos de vista divergentes. Como diz Lefort, esse é o principal contraste entre democracia e totalitarismo, posto que, enquanto a primeira se fundamenta na indeterminação do processo histórico do qual se origina e se aperfeiçoa, o segundo depende do artifício unitário (Estado, partido político dominante e sociedade), na busca do controle de todas as manifestações do corpo social, a partir da lei (moldada pela instrumentalização do direito) e da organização das instituições. É, portanto, nesse cenário de permanentes tensões e construção de bases de legitimidade que o constitucionalismo – caracterizado pela organização das tarefas das instituições estatais e pela distribuição de responsabilidades entre a multiplicidade de atores e órgãos públicos, à luz dos mandamentos e valores das escolhas políticas da sociedade – funciona como conjunto de mecanismos que previne a deturpação do sistema democrático e proporciona meios para combater as ameaças à democracia por parte daqueles que, inseridos no próprio sistema, são seus inimigos. A esse respeito, os estudos de Loewenstein (1986, p. 404-405) trazem importantes lições:

El secreto del éxito del totalitarismo es que ha intentado batir a la democracia con sus propias reglas del juego. Siempre y cuando en el orden social occidental reinó unanimidad sobre los fundamentos espirituales de su existencia, el proceso del poder pudo discurrir por el camino de la libre competencia entre las fuerzas sociales luchando por el poder em un circuito abierto de ideologías. Pero desde entonces han cambiado fundamentalmente los objetivos de ciertas tendencias políticas y las técnicas empleadas para su realización: los grupos totalitarios están dispuestos a dejar valer las instituciones demo-

cráticas hasta haber alcanzado el poder con su ayuda; tras esto, el circuito se cerrará para siempre.

Nesse contexto, é interessante trazer o pensamento de Arendt (1989, p. 407), que debate a fragilidade do argumento democrático da maioria, que se revela facilmente manipulável:

Os crimes contra os direitos humanos, especialidade dos regimes totalitários, podem sempre justificar-se pela desculpa de que o direito equivale ao que é bom ou útil para um todo, em contraste com as suas partes. (O lema de Hitler, de que “o direito é aquilo que é bom para o alemão”, é apenas a forma vulgar de uma concepção da lei que pode ser encontrada em toda parte e que, na prática, só não permanecerá eficaz se as tradições mais antigas, ainda em vigor nas constituições, o evitarem). Uma concepção da lei que identifica o direito com a noção do que é bom – para o indivíduo, ou para a família, ou para o povo, ou para a maioria – torna-se inevitável quando as medidas absolutas e transcendentais da religião ou da lei da natureza perdem a sua autoridade. E essa situação de forma alguma se resolverá pelo fato de ser a humanidade a unidade à qual se aplica o que é “bom”. Pois é perfeitamente concebível, e mesmo dentro das possibilidades políticas práticas, que, um belo dia, uma humanidade altamente organizada e mecanizada chegue, de maneira democrática – isto é, por decisão da maioria –, à conclusão de que, para a humanidade como um todo, convém liquidar certas partes de si mesma.

Como foi dito anteriormente, as atribuições das Forças Armadas brasileiras foram reformuladas a partir da Constituição de 1988 para o fim de torná-las compatíveis com o novel modelo democrático (art. 142 da CF/1988). De relevância observar que essa compatibilização com o texto constitucional, num primeiro plano, modificou profundamente as atividades finalísticas dos meios militares, notadamente pela formal descaracterização de um inimigo interno, subversivo, efetivo ou potencial. A defesa da pátria readquiriu a natureza de proteção contra ameaças externas e preponderantemente de origem bélica, deixando às lideranças políticas, aos governos e às instituições de segurança pública a definição de políticas, estratégias e ações efetivas para a solução de problemas no âmbito interno. Num segundo plano, harmonizou os princípios constitucionais que regem as relações internacionais (art. 4º da CF/1988), além dos acordos internacionais firmados pelo Brasil que versam sobre direitos humanos (art. 5º, § 2º, da CF/1988). Entretanto, essa transição do modelo do regime de exceção deixou ao menos dois pontos que ainda merecem atenção. O primeiro diz respeito à vigência da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 1983), que trataremos mais

adiante. O segundo ponto corresponde à previsão constitucional que trata da subordinação das polícias e corpos de bombeiros militares como reserva do Exército¹¹. Essa circunstância deixaria, para a crítica, dúvidas a respeito da possibilidade de eventual emprego desses órgãos de segurança pública em situação de combate a imaginários movimentos subversivos internos, o que, no extremo de uma perspectiva profundamente pessimista, implicaria retrocesso à consolidação democrática. Ocorre que, na contemporaneidade, essa subordinação diz respeito ao controle operacional para efeito de pronta resposta em caso de atividades subsidiárias das Forças Armadas, visto que o comando das ações deve obedecer a critérios hierárquicos. Nota-se, a esse respeito, que a Política Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 orienta a redefinição das competências e do funcionamento da Inspeção-Geral das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (IGPM) (Decreto nº 7.037, de 2009)¹², embora não se tenha registro de mudança do texto constitucional. Se houver proposta de alteração do texto constitucional, será uma boa oportunidade para se debater não apenas esse ponto, mas também a eficácia do sistema de segurança pública ante a recorrente atuação dos militares em atividades de garantia da lei e da ordem.

Não obstante, o próprio Constituinte (art. 142 da CF/1988) e o legislador infraconstitucional (arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 97, de 1999) mantiveram, em situações excepcionais e com determinados limites, a possibilidade de emprego das Forças Armadas fora das convencionais atividades de defesa nacional contra ameaças externas ou em missões internacionais¹³, o que denota a percepção política de que os sistemas de proteção da sociedade e de organização do Estado estão sujeitos a falibilidades no curso de sua experiência histórica, sendo necessário estabelecer mecanismos capazes de mitigar os efeitos danosos que venham a acometer determinadas funcionalidades públicas. Nessa linha argumentativa, as instituições militares funcionariam como espécie de última trincheira para o emprego da força legalizada, o que amplia a esfera de responsabilizações e de controles democráticos para prevenir e combater eventuais distorções. Essas circunstâncias denotam dois fenômenos decorrentes da redemocratização do País. Primeiro: apesar da mudança na forma de atuação dos meios militares, o Poder Público ainda necessita da atuação das Forças Armadas para subsi-

11 Além do art. 144, § 6º, da Constituição Federal de 1988, a matéria é disciplinada pelo Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 (Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências).

12 Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências.

13 Como no caso do Haiti.

diar ou complementar tarefas que, pela distribuição de competências, são típicas de outras áreas do Estado, nos níveis federal, estadual e municipal. A atuação excepcional dos meios militares, nessas circunstâncias, indica a falta de estrutura adequada nas esferas de governo para atender a demandas que são, na prática, uma das promessas ainda não cumpridas da democracia: proporcionar bem-estar social mediante a ação integrada de vários órgãos públicos e a sociedade. Tal fato se agrava à medida que a atuação das Forças Armadas tem se prolongado ou repetido, o que pode, em determinado momento, conduzir a uma redefinição do papel da defesa nacional, considerando a sua capilaridade no território nacional, a capacitação de seu pessoal e os recursos públicos nelas investidos pelo Estado. O fenômeno da redefinição de competências das Forças Armadas é problema latente, como explicam Moraes e Silva Filho (2014, p. 436-437):

Assim, mesmo as funções internas que poderiam ser desempenhadas por outras instituições governamentais, tais como as de polícia hidroviária, controle de tráfego aéreo e monitoramento de fronteiras, ainda deverão ser primordialmente executadas pelos militares no futuro próximo. Isto se deve não apenas às externalidades e aos ganhos de escala oriundos do aproveitamento da atual estrutura das Forças Armadas, mas também às especificidades destas políticas públicas, que exigem a preparação de um corpo técnico especializado e dotado de meios adequados para sua efetivação. A criação de instituições específicas para o desempenho destas funções, mesmo que factível em um horizonte de dez anos, ainda exigiria que as Forças Armadas fossem responsáveis pelo treinamento e suprimento destas novas entidades, evidenciando mais uma vez seu papel central nesse processo.

O segundo fenômeno da redemocratização corresponde à constatação de que a atuação das Forças Armadas permanece vinculada à arquitetura política institucional em atividades atípicas – porém complementares ou subsidiárias –, a revelar que a redemocratização não conseguiu superar a participação dos meios militares em atividades de segurança pública. A vinculação e a relativa dependência entre política e defesa nacional também são representadas em documentos estruturantes que contribuem para o processo de consolidação da democracia e fixação de controles intra e extraórgãos: a Política de Defesa Nacional (PDN), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)¹⁴, que tornam possível a compreensão da função defesa nacional num universo antes res-

14 O teor desses documentos está disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2020. A proposta de atualização da PND, da END e do LBDN foi entregue ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2020 (Disponível em: <<https://www.gov.br/>>

trito às instituições militares, que formavam um conjunto tecnocrático praticamente inacessível ao poder político, ao Poder Público. Embora a clivagem ainda seja sentida, é de se destacar a aproximação que a temática teve com o Legislativo, a partir de 25 de agosto de 2010, quando foi reformulada a legislação (Lei Complementar nº 136, de 2010)¹⁵ que trata da organização, do preparo e do emprego das Forças Armadas, estabelecendo-se a Política de Defesa Nacional (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) como instrumentos que transcendem a área militar e o Executivo, para colocar a defesa nacional em contato direto com o Legislativo, isto é, com a atividade parlamentar na discussão democrática que supera a simples aprovação de orçamentos para os meios militares. A inovação está na possibilidade de construção dialética de conceitos e funcionalidades que permitirão ao poder político, no curso do processo histórico, não apenas conhecer e se ambientar sobre temas de defesa, mas essencialmente deliberar sobre escolhas políticas e estratégicas, isto é, efetivamente decidir sobre o papel, as estruturas, os custos e os limites dos meios militares e suas interfaces com outras áreas de governo e com a própria sociedade.

Tal cenário destaca a importância das concepções políticas de defesa nacional como instrumentos utilizados pelo político para orientar a condução dos meios militares. A figura do Ministério da Defesa exerce papel fundamental nesse processo de formulação e implementação de políticas públicas, que ora convergem para uma linha interdisciplinar, ora para o próprio fortalecimento institucional da área de defesa. Dentre essas medidas se encontra a disponibilização dos chamados documentos da ditadura, mesmo que os mecanismos para tanto tenham decorrido em meio a tensões sobre o conteúdo e a integralidade dos acervos. O que importa destacar, nesse momento, é o registro de que um conjunto de informações foi obtido e disponibilizado¹⁶ pelas estruturas da Pasta da Defesa, o que proporcionou, inclusive, a ampliação dos debates a respeito da responsabilização dos agentes que teriam praticado atos ilícitos ou ultrapassado os limites legais de suas atribuições funcionais durante o regime de exceção. De valia destacar que foi a partir desse conjunto de dados que políticas de Estado e de governo foram robustecidas na tentativa de reconstruir fatos históricos e evitar a repetição de atos que venham a pôr em risco o processo de consolidação

defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf> e <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2020.

15 Alterou a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.

16 Informações disponíveis em: <<http://www.cnv.gov.br/todos-volume-1.html>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

democrática do País, isto é, prevenir a repetição de uma intervenção militar. Essas circunstâncias, a propósito, subsidiam os argumentos que trafegam nas discussões afetas à justiça de transição quanto à reparação, à responsabilização e à punição dos agentes que são acusados de atentar contra a vida, a dignidade e a integridade física de pessoas que se posicionavam ou praticavam atos contra a ditadura, na linha de atuação da Comissão Nacional da Verdade e da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos¹⁷. Não se pode deixar de registrar que tais fatos históricos, políticos e jurídicos são carregados de posições ideológicas contrárias, que sustentam a ocorrência de ilícitudes perpetradas também por aqueles que foram combatidos pelo regime de exceção.

Na atualidade, a anistia política, na forma como foi praticada, tem sofrido críticas quanto à extensão de seus efeitos, isto é, o alcance dos crimes conexos aos crimes políticos. Isso porque, como um dos pilares da justiça de transição, passou a ganhar espaço a teoria da responsabilização dos chamados agentes da repressão pela prática de crimes contra a dignidade da pessoa humana, dentre os quais o de tortura. Esses argumentos são decorrentes do processo histórico de transição condicionada da democracia brasileira, sendo legítimos os trabalhos realizados pela Comissão Nacional da Verdade (Lei nº 12.528, de 2011) e os debates a respeito da incompatibilidade da Lei de Anistia com os preceitos de direitos fundamentais, mormente no âmbito da ADPF 153, em que o STF decidiu no sentido de que aquela lei foi recepcionada pelo texto constitucional de 1988. Importante salientar que eventual mudança de interpretação da Lei de Anistia pelo STF resultaria em complexo e singular caso de mutação constitucional, que representaria o dissenso político-jurídico com profundos efeitos no sistema jurídico do País. A respeito desse fenômeno, cabem as valiosas colocações de Loewenstein (1986, p. 164-165) na diferenciação entre reforma (por emenda à Constituição) e mutação constitucional:

En la mutación constitucional, por otra lado, se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional: el texto de la constitución permanece intacto. Este tipo de mutaciones constitucionales se da en todos los Estados dotados de una constitución escrita y son mucho más frecuentes que las reformas constitucionales formales. Su frecuencia e intensidad es de tal orden que el texto constitucional en vigor será dominado y cubierto por dichas

17 Informações disponíveis em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/sentenca-araguaia-24.11.10-1>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

mutaciones sufriendo un considerable alejamiento de la realidad, o puesto fuera de vigor.

Em apertada síntese, como já dito neste trabalho, nota-se, de um lado, o argumento dos defensores de uma dada noção de democracia e, de outro, o fundamento de defesa de um determinado conceito de liberdade de se insurgir contra a prática democrática do modelo de então, vivenciado antes de 1964. Essas posições antagônicas entre democracia e liberdade constituem o ponto de idiosincrasia da justiça de transição brasileira e que, por enquanto, ainda reverberam seus efeitos na construção de amplos consensos ou na formação de decisões políticas sobre a separação entre crimes políticos e crimes conexos a estes para fim de responsabilização e punição. Nesse ponto reside a grande dificuldade de adaptação e aplicação no Brasil de modelos valorativos praticados por outras nações, principalmente em face do transcurso temporal e do fundamento pacificador da transição brasileira, para o que nos valem das reflexões de Batista (2010, p. 17):

Por tratar-se de anistia “pacificadora”, envolve interesse público no encerramento das tensões sociais do período anistiado, e um suspeito de tortura não poderia renunciar a ela em nome do direito de defesa para ver-se absolvido, porque tal interesse público inclui impedir que aquelas tensões sejam revividas através da relembração judiciária (“*reinvocazione in sede giudiziaria*”). Podemos, se quisermos, lamentar que a anistia tenha sido tal como foi. Não devíamos ter perdoado a quem perdoamos, não deveríamos; mas perdoamos. Agora é tarde.

Há tantos outros temas, transversais ou não, que ligam consolidação democrática e defesa nacional. O presente ensaio não se propõe a fazer uma abordagem ampla sobre todos esses tópicos, mas é possível pontuá-los para futuros aprofundamentos: a) criação da União de Países Sul-americanos e do Conselho Sul-americano de Defesa (Decreto nº 7.667, de 2012), cuja iniciativa foi de extrema relevância para a consolidação democrática na América do Sul, sendo importante mencionar que, na época da ditadura brasileira, os demais países da região também praticavam regimes de exceção e, em momentos mais recentes, a existência de governos de esquerda ou de bandeira socialista, alguns dos quais com sérios questionamentos quanto às condições da democracia que vivenciam, notadamente em razão das controvérsias a respeito da alternância e da temporalidade no exercício do poder político presidencial, com reflexos em outras estruturas de poder, como as atividades legislativas e judiciárias; b) reflexão sobre os termos da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 1983), cujos estudos possam cotejar o equilíbrio entre a preservação de bens políticos e jurídicos

com princípios democráticos, para o fim de confirmar sua simetria com o texto constitucional; c) interfaces com o desenvolvimento econômico (Lei nº 12.598, de 2012), vez que da conjugação entre economia e defesa nacional residiria a possibilidade de estimular o desenvolvimento econômico, tecnológico e industrial com base na cadeia produtiva da indústria de defesa nacional. Mas é preciso não contaminar a iniciativa com ufanismo que venha a se frustrar com a realidade da economia de mercado, isto é, com os cenários de competição e regras de negócios que não estejam atreladas a salvaguardar interesses do Estado brasileiro; d) composição estratégica do orçamento para a defesa nacional, posto que, num cenário fiscal e orçamentário de escassos recursos e necessidades crescentes e continuadas de recursos, em que órgãos horizontalmente posicionados na estrutura de poder disputam aportes de recursos, o orçamento para a defesa nacional constitui a agenda prioritária da Pasta da Defesa. Uma pausa para esclarecer esses tópicos.

Nesse sentido, é imprescindível a atuação do político para equacionar as assimetrias e decidir os projetos estratégicos que impliquem investimentos de curto, médio e longo prazos, como também compor as despesas de custeio (dentre as quais as necessárias à manutenção atrelada às despesas de investimentos e às atividades administrativas), além de administrar e propor soluções para gastos obrigatórios com a folha de pagamento das Forças Armadas e seus custos constitucionais. Além da figura do Presidente da República e dos demais poderes constituídos, desse cenário decorre a relevância da autoridade política de que está investido o Ministro de Estado da Defesa, que precisa reunir legitimidade perante o Executivo (incluindo as instituições militares) e o Legislativo, tanto para construir mecanismos que viabilizem recursos públicos quanto para mediar e mitigar tensões decorrentes de restrições orçamentárias e outras iniciativas políticas que repercutam na área de atuação da Pasta. Por conseguinte, a dimensão orgânica da defesa é caracterizada por latentes e velados conflitos de atores políticos que atuam no mesmo nível de prerrogativas funcionais, cujas composições são dirimidas com base em instrumentos tecnocráticos e na decisão estratégica do dirigente governamental. Depreende-se que o orçamento é dos mais importantes e complexos temas da pauta do dirigente da Pasta da Defesa, a compreender o debate *interna corporis*, o arranjo governamental e a atuação junto ao Parlamento para ampliar a captação de recursos públicos.

Com essa abordagem, acrescentemos o seguinte tópico aos anteriormente descritos: e) como imperativo da dignidade da pessoa humana, a

recente Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527, de 2011), concebida no contexto do PNDH-3, ao tempo em que estabeleceu novo marco para acesso e sigilo temporal a informações públicas – inclusive as que se referem à segurança e à defesa nacional (art. 23 da Lei nº 12.527, de 2011) em casos de imperativos de proteção da sociedade e do Estado – equilibrou os mecanismos de restrição de acesso a informações à proibição de negativa de acesso nas hipóteses de tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Assegura, no plano infraconstitucional, eficácia não apenas à regra geral de transparência pública, mas, essencialmente, ao sistema de garantias do princípio do contraditório com os meios indispensáveis à ampla defesa (inciso LV do art. 5º da CF/1988), o que converge diretamente para o escopo da justiça de transição e seu viés de reforma das instituições, conforme previsto no art. 21 da LAI:

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Há, por conseguinte, relevante mudança de paradigma que alcança o tratamento de informações de defesa, antes pertencentes a âmbito bastante reduzido de atores governamentais e, na atualidade, inseridas em modelos de monitoramento e conhecimento que envolvem a sociedade e o Estado. A medida proporcionou a remessa ao Arquivo Nacional¹⁸ de considerável acervo documental das Forças Armadas, ao tempo em que revelou o estoque de informações sigilosas classificadas e desclassificadas, as quais estão, segundo as regras de temporalidade documental, sujeitas a acesso público¹⁹. Soma-se aos tópicos anteriormente mencionados outra diversificada gama de medidas que convergem consolidação democrática e direitos humanos, dentre as quais as previstas no PNDH-3, sendo relevante transcrever os seguintes dispositivos que se dirigem à justiça de transição²⁰:

18 Disponível em: <<http://www.memoriasreveladas.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

19 O estoque documental pode ser consultado em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/informacoes-classificadas-e-desclassificadas>>. Acesso em: 9 dez. 2020.

20 Cf. Eixo Orientador VI, alíneas a a c, referentes às diretrizes 23 a 25 do Anexo do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>. Acesso em: 19 fev. 2016.

Medidas previstas no PNDH-3		
Eixo Orientador	Direito à Memória e à Verdade	Diretrizes
		Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado
		Preservação da memória histórica e construção pública da verdade
		Modernização da legislação relacionada com promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia

De valia observar que o Comitê²¹ de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3 não foi integrado pelo Ministério da Defesa, não obstante a possibilidade de a Pasta participar como colaboradora nos assuntos afetos àquele Plano. Embora essa decisão política possa ser compreendida como forma de distanciamento necessário para proporcionar imparcialidade às deliberações a serem tomadas e dirigidas às instituições militares, revela, por outro lado, a grande dificuldade de promover o ideário democrático de formar consensos entre a pluralidade de atores políticos e sociais. Esse quadro denotou a equidistância da figura cada vez mais simbólica da reconciliação²² nacional – que não é sinônimo de esquecimento. O distanciamento, em primeira perspectiva, representaria a plena conformação com as decisões políticas – sem esquecer que tais decisões estão carregadas de ideologias – que forem dirigidas às iniciativas do eixo *Direito à Memória e à Verdade*. Todavia, tomando por base a necessidade de composição plural e dialética como ideário democrático para superar temas estruturantes do constitucionalismo, a ausência ou o distanciamento do ator político encarregado de conduzir os assuntos de defesa nacional e liderar as instituições militares denota fragilidade e tensão que ainda delinearão o processo de redemocratização e, por conseguinte, de reforma das instituições do País. E essa reforma deve transcender as áreas de defesa nacional, que são parte do conjunto de valores e princípios que formam o Estado brasileiro e, por conseguinte, sua democracia.

CONCLUSÃO

O secular constitucionalismo brasileiro transita por momentos históricos que compreendem as experiências da colonização, da monarquia, do republicanismo, do regime de exceção – ainda que preservado o funciona-

21 Comitê então previsto no art. 4º do Decreto nº 7.037, de 2009, cujo dispositivo foi revogado pelo Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019.

22 Reconciliação e ressentimento são abordagens que precisam dialogar na justiça de transição.

mento formal do Legislativo e do Judiciário, mesmo em face da suspensão de determinados direitos fundamentais – e do atual modelo de democracia representativa. Em todos esses eventos culturais, políticos e jurídicos, há registros do emprego de meios militares, ora na apropriação de territórios, ora na garantia do poder colonizador do império português, ora na participação ou fundação da ordem republicana, ora como instrumento de força para manter uma dada ordem de valores que resultou na implantação e no prolongamento do regime de exceção em 1964, num contexto de idiossincrasias que, ao argumento de ideologias conflitantes, se defendia a mais frágil forma de governo: a democracia. Na atualidade, o constitucionalismo brasileiro caminha na direção da estabilidade e do fortalecimento não apenas do modelo republicano, mas essencialmente da consolidação da democracia representativa experimentada a pouco mais de um quarto de século, ou seja, um conjunto de instituições e práticas governamentais ainda muito jovem e cercado de potenciais inimigos que podem se valer de princípios e regras democráticas para, por dentro do próprio sistema político, desfigurar a democracia que os alimenta. Para evitar a distorção dos valores democráticos e a implantação silenciosa de possíveis práticas totalitárias (mesmo que disfarçadas de pluralismo), é de fundamental importância o fortalecimento das instituições públicas e da sociedade no controle das escolhas políticas.

No presente trabalho, foram apresentados alguns dos principais aspectos das relações entre constitucionalismo, democracia e reforma das instituições de defesa nacional, esta em face da justiça de transição. De relevância notar os avanços que o amadurecimento institucional proporcionou no trato dos assuntos afetos, direta ou indiretamente, às Forças Armadas, seja na reformulação de suas atribuições, seja na arquitetura política-normativa redesenhada a partir de 1985, quando os militares iniciaram o processo de saída da direção governamental do País. Dos enunciados da justiça de transição, a reforma das instituições de defesa nacional e a responsabilização dos agentes do Estado por crimes conexos aos de natureza política são os que, na contemporaneidade, adquirem grande importância para o processo de consolidação democrática. Dentre as instituições de defesa nacional estão as Forças Armadas, de valor imaterial, consideradas de natureza nacional e permanente pelo Constituinte de 1988 (art. 142 da CF/1988), bem como as estruturas do Estado de Direito Democrático que representam a sua organicidade: o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com suas respectivas responsabilidades política e militar.

O processo de reforma das instituições é ininterrupto, posto que está vinculado à contínua marcha da democracia a que pertence. Logo, os avan-

ços obtidos apenas revelam a incompletude do processo histórico. E isso é bom. Essa constatação deve ser comemorada, à medida que evita estagnações e retrocessos. Por conseguinte, a justiça de transição sob a perspectiva da responsabilização é um tema ainda aberto, mesmo com a decisão do STF na ADPF 153. Isso porque, ao interpretar a recepção da Lei de Anistia pela Carta Política de 1988, a Suprema Corte brasileira deixou aberta a eventual mudança da norma, desde que por iniciativa legislativa e não por interpretação jurisprudencial, esta já superada. Se a tentativa for pela mudança do texto constitucional, o constitucionalismo brasileiro estará diante de um caso raro e de consequências incalculáveis de mutação constitucional. Caberá ao poder político – e não ao intérprete jurídico – assumir a liderança, o protagonismo e o ônus dessa que será a mais significativa mudança valorativa dentre as escolhas políticas adotadas desde o movimento *Diretas Já*, visto que retroagirá no tempo para emendar a história que sedimentou a também frágil noção de reconciliação nacional. Na prática, o perdão – que não se confunde com o esquecimento – da anistia ampla, geral e irrestrita poderá revelar um ressentimento que o tempo não foi capaz de arrefecer. Uma dada justiça poderá ser feita. A dúvida é se será uma justiça de pacificação ou de acirramento de conflitos. Não obstante os aspectos afetos à revisão da Lei de Anistia, a justiça de transição brasileira também deve ser considerada sob a perspectiva da reforma das instituições, que já se encontra em curso desde a Constituição de 1988. Desde a consagração desse momento histórico foram gerados ou estão em fase de teste vários instrumentos jurídicos e políticas públicas mencionados no presente trabalho. Portanto, a reforma de instituições levada a sério não pode ser dirigida apenas às Forças Armadas. Tem que alcançar, também, as estruturas de poder que são responsáveis pelo comando político das instituições públicas, inclusive daquelas que, no ápice da estrutura do poder democrático, são responsáveis pelas instituições de Defesa Nacional.

As Forças Armadas, que naturalmente estão sujeitas às regras democráticas, são um ator público relevante para a estabilidade da democracia e das instituições públicas. Exercem esse papel pela isenção, pela imparcialidade e pelo cumprimento dos princípios constitucionais. Não podem ser usadas como poder moderador de crises e tensões ideológicas inerentes à pluralidade de perspectivas do sistema político. É essa arquitetura que proporciona a continuada reforma das instituições, contando com mecanismos de controle apropriados para prevenir e corrigir desvirtuamentos que comprometam o equilíbrio de que a democracia necessita para gerar ganhos coletivos que convirjam para os interesses da sociedade.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Roberto A. R. de. *Os filhos da flecha do tempo – Pertinência e rupturas*. Brasília: Letraviva, 2000.
- AMORIM, Adriano Portella de. Novos paradigmas para a defesa e a segurança nacionais. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, Brasília, a. 50, n. 200, p. 7-13, out./dez. 2013.
- _____. Como pensar a defesa nacional?: uma alternativa para a construção de princípios consensualizados de justiça. *Revista Jurídica da Presidência da República*, Brasília, v. 9, n. 84, p. 104-116, abr./maio 2007.
- ARENDRT, Hannah. *Origens do totalitarismo – Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 22 fev. 2016.
- _____. Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 23 fev. 2016.
- _____. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>. Acesso em: 19 fev. 2016.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 fev. 2016.
- _____. Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999. Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc23.htm#art1>. Acesso em: 22 fev. 2016.
- _____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- _____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, art. 27, inciso III. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm#art1>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153/2010. Inteiro teor do acórdão. Relator: Ministro Eros Grau. Abril, 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=ADPF&numero=153&origem=AP>>. Acesso em: 7 jan. 2016.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 1º ago. 2016.

_____. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016. Informações detalhadas sobre os trabalhos desenvolvidos podem ser obtidos em: <<http://www.cnv.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012, que promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016.

- _____. Ministério da Defesa. Informações classificadas e desclassificadas. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/informacoes-classificadas-e-desclassificadas>>. Acesso em: 9 dez. 2020.
- BATISTA, Nilo. Nota introdutória. In: Swensson Junior et al. (Org.). *Justiça de transição no Brasil: direito, responsabilização e verdade*. Coleção Direito, Desenvolvimento e Justiça. Série Direito em Debate. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. *Fim de milênio – A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, v. 3, 2000.
- CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria Celina. *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- CLASTRES, Pierre. *Arqueologia da violência*. São Paulo: Cosac & Naify, 2004.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.
- DIÁZ REVORIO, Francisco Javier. *La constitución como orden abierto*. Madrid: MacGraw-Hill, 1997.
- EISLER, Riane Tennenhaus. *O cálice e a espada – Nossa história, nosso futuro*. Rio de Janeiro: Imago, 1989.
- FARIA, Vilmar E. *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*. Série Políticas Sociales, n. 64, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2003.
- LEFORT, Claude. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e a consolidação da democracia – A experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1986.
- MORAES, Rodrigo Fracalossi de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. As funções das Forças Armadas e os rumos do poder militar no Brasil. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Ed.). *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, p. 436-437, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3627/1/Livro_Brasil%20em%20desenvolvimento_2014_Estado%20planejamento%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas_v.%202.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2016.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Democracia e defesa nacional*. São Paulo: Manole, 2005.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

SCHMITT, Carl. *Tierra y mar*. Consideraciones sobre la historia universal. Argentina: Editorial Struhart & Cia., 2007.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova*, n. 58, p. 39-40 e 52, 2003.

VIRILIO, Paul; SYLVERE, Lotringer. *Guerra pura: a militarização do cotidiano*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

Sobre o autor:

Adriano Portella de Amorim | E-mail: portelladeamorim@gmail.com

Doutor em Direito (UniCeub), Mestre em Direito (UniCeub), Especialista em Direito Processual Civil (UniCeub).

Data de submissão: 4 de agosto de 2016.

Data do aceite: 27 de março de 2018.