

Militarização da Saúde: Crise e as Relações Cívico-Militares no Governo Bolsonaro

Health Militarization: Crisis and Civil-Military Relations in Bolsonaro's Government

KATYA KOZICKI¹

Universidade Federal do Paraná; Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil.

VERA KARAM DE CHUEIRI²

Universidade Federal do Paraná, Brasil.

RICK DANIEL PIANARO DA SILVA³

Universidade Federal do Paraná, Brasil.

MARINA BONATTO⁴

Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil.

RESUMO: O presente artigo discute o processo de militarização do governo federal no campo da saúde pública e sua relação com a crise da democracia constitucional brasileira. Parte da premissa de que as Forças Armadas não detêm o conhecimento técnico para a gestão das atividades às quais seus integrantes têm sido designados no combate da pandemia do Covid-19. A sua primeira parte apresenta os referenciais teóricos que permitem identificar a crise da democracia constitucional. A segunda parte discute os vestígios do passado autoritário ainda presentes no constitucionalismo brasileiro, como a proibição fraca de os militares participarem na política. A terceira parte discute a politização das Forças Armadas na América Latina e seus riscos. A quarta parte trata especificamente da militarização da saúde no Brasil recente. Por fim, conclui que a militarização do atual governo e a consequente politização da caserna, no que diz respeito à saúde e no contexto da pandemia de Covid-19, comprometem a democracia constitucional, na medida em que privilegiam nomeações

1 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-2388-0499>>.

2 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0001-7069-5272>>.

3 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-0655-9900>>.

4 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-0286-7172>>.

de militares para diferentes cargos políticos e administrativos no Executivo Federal, a despeito da especialidade técnica, inclusive para o comando de estatais e ministérios não relacionados à defesa. A pesquisa se vale de fontes teóricas (livros e artigos) para a discussão do tema central proposto e também de fontes jornalísticas e informações disponibilizadas pelo próprio governo federal, em virtude da contemporaneidade do tema. O artigo é tanto prescritivo quando descritivo em suas premissas e análises.

PALAVRAS-CHAVE: Militarização da saúde; crise democrática; vestígios autoritários; relações civis-militares; pandemia de Covid-19.

ABSTRACT: This article discusses the process of militarization in the Brazilian federal government in the field of public health and its relationship with the crisis of Brazilian constitutional democracy. It is based on the premise that the Armed Forces do not have the technical knowledge to manage the activities to which their members have been assigned in the fight against the Covid-19 pandemic. The first part presents the theoretical references that make it possible to identify the crisis of constitutional democracy. The second part discusses the vestiges of the authoritarian past still present in Brazilian constitutionalism, such as the weak prohibition on the military participating in politics. The third part discusses the politicization of the Armed Forces in Latin America and its risks. The fourth part deals specifically with the militarization of health nowadays in Brazil. Finally, it concludes that the militarization of the current government and the consequent politicization of the barracks, with regard to public health and in the context of the covid-19 pandemic, compromise constitutional democracy, insofar as it favors military appointments to different political and administrative positions in the Federal Executive, in spite of the technical specialty, including for the command of state and ministries not related to defense. The research uses theoretical sources (books and articles) to discuss the proposed central theme and also journalistic sources and information made available by the federal government itself, due to the contemporaneity of the theme. The article is both prescriptive and descriptive in its premises and analyzes.

KEYWORDS: Militarization of health; democratic crisis; authoritarian vestiges; civil-military relations; Covid-19 pandemic.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Democracia constitucional em crise; 2 Transição democrática e os vestígios de um passado autoritário; 3 Relações civis-militares, América Latina, politização das Forças Armadas e o exemplo a não ser seguido; 4 A militarização da saúde; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

“Temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações. Principalmente na América Latina” (Guimarães, 1988), discursou Ulysses Guimarães em 5 de outubro de 1988, quando da promulgação da Constituição que denominou “Cidadã”. Vinte e quatro anos após o golpe civil-militar de 1964 e já sob o governo de um presidente civil, a pretensão de romper com o passado autoritário e sangüinário pode ser verificada no próprio texto constitucional, seja pelo amplo rol de direitos entrincheirados, principalmente os relacionados às liberdades

civis, seja pelas salvaguardas institucionais delimitadas para a proteção da democracia reconquistada.

Segundo afirmou Luiz Carlos Bresser-Pereira (1996, p. 4), oito anos após a promulgação da Constituição de 1988, esta encerra um período de transição democrática iniciado com a eleição (indireta) do primeiro presidente civil após vinte e um anos de ditadura, tendo sido possível a consolidação do regime democrático no Brasil.

Vinte anos depois, em 2018, o ex-Presidente José Sarney, que fazia à época do período de redemocratização coro ao discurso da consolidação democrática, afirma que “o Brasil é uma democracia consolidada e irreversível” (Bilenky, 2018).

Também recentemente, em 2019, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso disse que “a democracia no Brasil não está em risco” (Alemi, 2019) e que ela é muito resiliente. De acordo com Barroso, o que vivemos é uma onda conservadora, que não deve ser confundida com autoritarismo.

Longe de ser um conceito estável e imutável, a democracia, apesar de ter como constante o governo do povo, é um projeto em contínuo movimento de construção e desconstrução. A ideia de que a democracia no Brasil estaria consolidada passa uma falsa ideia de estabilidade do regime político brasileiro, de inexistência de riscos ou retrocessos e, ainda, demonstra o vazio conceitual do que se entende por democracia ao restringi-la ao seu aspecto procedimental.

Essa “mitologia da consolidação”, na visão de José Maria Pereira da Nóbrega Jr. (2010, p. 75), “ênfatiza apenas o componente eleitoral ou político da democracia brasileira”, componentes que, apesar de fundamentais, não bastam para que seja possível averiguar ou não a consolidação da democracia em determinado país, “sobretudo na América Latina, onde há fraco *ethos* democrático” (Nóbrega Jr., 2010, p. 77). O autor destaca, a título exemplificativo, que, ao lado das eleições, faz-se necessária a análise das instituições coercitivas, como a política, as Forças Armadas e a Justiça Criminal.

O que tem se observado, no Brasil e em diversos outros países, é uma ação que caminha na contramão da proposição de que, por estar consolidada, a democracia estaria longe de perigo. Isso também releva a fragilida-

de da ideia de democracia procedimental. A democracia exige inesgotável reinvenção a fim de garantir a sua permanência.

Por tais razões e assumindo como pressuposto a dinamicidade da democracia e seu inexorável vínculo com o constitucionalismo, isto é, adotando a ideia de democracia constitucional, é que o presente artigo pretende demonstrar que a militarização do governo de Jair Messias Bolsonaro, e a consequente politização da caserna, especialmente no que diz respeito à saúde e no contexto da pandemia de Covid-19, compromete a democracia (constitucional) e acarreta um aparelhamento do Estado brasileiro, dado que as Forças Armadas não detêm o imprescindível conhecimento técnico para a chefia das atividades para as quais seus integrantes têm sido designados e muito menos a saúde diz respeito à garantia da lei e da ordem (art. 142 da CRF).

Para tal fim, as nomeações de militares para diferentes cargos políticos e administrativos no Executivo Federal, inclusive o comando de estatais e ministérios não relacionados à defesa, serão objeto de estudo a fim de identificar se há, de fato, uma militarização do governo, e, especialmente, se ela pode ser problemática. Será conferido enfoque especial à atuação do governo federal no enfrentamento à crise de saúde pública desencadeada pela pandemia do coronavírus, marcada, no País, pela coordenação de militares da ativa, como o General Eduardo Pazuello.

Para tanto, a primeira parte do artigo apresenta os referenciais teóricos que permitem identificar a crise da democracia constitucional. Na segunda, trabalham-se os vestígios do passado autoritário ainda presentes no constitucionalismo brasileiro, como a proibição fraca de os militares participarem na política. Na terceira parte, discute-se a politização das Forças Armadas na América Latina e seus riscos. Por fim, na quarta parte, trata-se, especificamente, da militarização da saúde no Brasil recente.

A pesquisa se vale de fontes teóricas (livros e artigos) para a discussão do tema central proposto e, também, de fontes jornalísticas e informações disponibilizadas pelo próprio governo federal, em virtude da contemporaneidade do tema. Por essa razão, o artigo é tanto prescritivo quando descritivo em suas premissas e análises.

1 DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL EM CRISE

A implementação de eleições livres, universais e regulares não se mostra suficiente para que automaticamente seja caracterizada uma de-

mocracia. Como defendido por José Álvaro Moisés e Beatriz Rodrigues Sanchez (2014, p. 95), o regime democrático tem sido classificado pela literatura como um “fenômeno de natureza multidimensional que envolve eleições, direitos fundamentais, instituições de intermediação de interesses e a cultura cívica dos cidadãos”.

Dessa forma, na concepção de Moisés e Sanchez, a melhor forma de análise da democracia é aquela que a define em termos de sua qualidade, na qual “os conteúdos do regime democrático, isto é, os princípios de liberdade e igualdade, assim como a exigência de sua articulação, têm lugar central” (Moisés; Sanchez, 2014, p. 97).

Segundo Bobbio (1986, p. 20), para que se realize efetivo debate público, “é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, associação etc. [...]”. Estes, para além de meros direitos fundamentais de primeira geração, são os pressupostos necessários ao funcionamento, inclusive, dos mecanismos procedimentais que fazem parte de um regime democrático.

Necessário destacar, também, que, apesar de significar etimologicamente governo do povo, a democracia vai muito além da soberania popular e da representação da vontade de uma maioria eventual. De acordo com Robert Post e Reva Siegel (2009), a democracia envolve a referência a valores substantivos, estando a soberania popular relacionada a critérios procedimentais. Nesse sentido, Robert Post, em outra oportunidade, afirma:

A democracia é distinta da soberania popular e do majoritarismo porque a democracia é uma ideia normativa que se refere a valores políticos substantivos, enquanto a soberania popular e o majoritarismo são termos descritivos que se referem a procedimentos específicos de tomada de decisão. Implícitos na ideia de democracia estão os valores que nos permitem determinar se em circunstâncias específicas procedimentos de tomada de decisão específicos são realmente democráticos. (Post, 2005, p. 143 – tradução nossa)

No momento atual, teoria e prática têm se distanciado cada vez mais. Segundo pesquisa realizada pelo Pew Research Center, em 2017, 57% dos 167 países do mundo poderiam ser considerados democráticos (Desilver, 2019); ainda assim, os resultados de uma pesquisa realizada pelo mesmo instituto em 2018 demonstraram que, em diversos países, as pessoas estão mais insatisfeitas do que satisfeitas com a forma como a democracia tem funcionado (Kent, 2019).

A principal consequência desse fato, como apontado por Manuel Castells (2018), é o surgimento de lideranças políticas e movimentos que defendem a mudança necessária da ordem política nacional e mundial, conhecidos como antiestablishment, o que tem dado azo à formação de autoritarismos ocultados pela figura de um líder pretensamente carismático e populista.

O autor, em seu livro *Ruptura: a crise da democracia liberal*, defende que a crise na relação entre governados e governantes é a mais profunda dentre todas as outras vividas no século XXI. Segundo ele, é possível verificar em diversos países um colapso gradual do modelo de democracia liberal que imperava nos dois últimos séculos, acompanhado pela proliferação de mobilizações populares contra o atual sistema. Importante salientar, como feito pelo autor, que não se trata de uma insatisfação com a democracia em si, mas com o modelo de democracia liberal que já se encontra esgotado (Castells, 2018).

Apesar das divergências teóricas existentes, seja em relação ao próprio conceito de democracia ou sobre a existência ou não de uma crise do modelo vigente, inúmeros autores de diferentes países e que adotam diferentes teorias de estudo e análise têm apontado um movimento de retração e oscilação dos regimes democráticos a nível mundial.

A unidade de inteligência do *The Economist* realiza periodicamente uma análise do estado das democracias no mundo, considerando para tais fins 165 estados independentes e dois territórios. Essa análise se baseia em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; funcionamento do governo; participação política; cultura política; liberdades civis. Conforme consta no relatório publicado em 2020, desde a publicação do primeiro relatório em 2006, a instituição pode verificar uma progressiva deterioração na prática da democracia na maioria dos países do oeste europeu que antes eram reconhecidos como as democracias mais desenvolvidas (The Economist Intelligence Unit, 2020). Da análise do declínio dos escores das antes consideradas as mais avançadas democracias dos Estados Unidos e da Europa ao longo dos anos, foi possível notar uma regressão e/ou estagnação da democracia.

O relatório anuncia que o ano de 2019 possui o menor escore global desde 2006 (The Economist Intelligence Unit, 2020, p. 4). De acordo com as informações dos pesquisadores, um declínio foi verificado nas democracias “maduras” a partir da década de 1990, tendo acelerado nos anos

2000 e atingido seu apogeu com o fim da década em 2019 (The Economist Intelligence Unit, 2020, p. 6).

2 TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E OS VESTÍGIOS DE UM PASSADO AUTORITÁRIO

Grande parte do simbolismo atrelado à Constituição de 1988 se deve à ruptura que ela representa com o passado ditatorial. A Constituição Cidadã, tal como fora denominada, é um marco no processo de redemocratização do Estado brasileiro. Como apontado por Roberto Gargarella (2014, p. 270), nossa Constituição é uma dentre as diversas Constituições que surgem na década de 1990 na América Latina como reação direta à crise instaurada por ditaduras e governos autoritários na região.

Em contrapartida às graves limitações políticas, de direitos e liberdades impostas pelas Cartas de 1967 e 1969, verifica-se uma preocupação latente do constitucionalismo pós-ditadura militar em garantir uma série de direitos e liberdades inafastáveis para o pleno exercício da democracia e em assumir compromissos e estabelecer salvaguardas para que o passado não se repetisse.

Ocorre que, como pontuado por Gargarella, assim como outras Constituições latino-americanas, não se havia deixado de lado alguns dos legados dos regimes autoritários, isso porque, apesar de se diferenciar da anterior pelo amplo rol de direitos fundamentais, a Constituição de 1988 manteve, em linhas gerais, a organização de poderes estabelecida em 1967 (Gargarella, 2014, p. 271). Em seu compromisso maximizador, nas palavras de Oscar Vilhena Vieira (2018, p. 216), o texto constitucional “foi produto de um amplo e intenso processo de conciliação entre as forças políticas que desestabilizaram o regime militar e aquelas que o haviam apoiado e que não foram desalojadas das diversas estruturas de poder com o processo de transição”.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, seja no texto promulgado ou em seus projetos, jamais impediu que militares assumissem cargos civis em governos. Isto é, embora tenha sido imposta vedação à filiação de militares da ativa a partidos políticos, jamais houve qualquer espécie de proibição à assunção de cargos civis de forma temporária ou definitiva, ou mesmo à sua elegibilidade. A lógica da cumulação ou mescla proposta por Gargarella toma corpo de maneira decisiva neste ponto, reunindo enunciados a princípio incompatíveis num mesmo texto a fim de promover uma espécie de consenso por não decidir. Na medida em que o art. 14, § 3º, V,

da Constituição exige a filiação partidária como condição de elegibilidade, o art. 142, § 3º, V, proíbe o militar de filiar-se a partidos. A conclusão dedutiva, portanto, seria a inelegibilidade dos militares. O mesmo art. 14, porém, ao dispor sobre direitos políticos, em seu § 8º, garante aos militares alistáveis (excluídos os conscritos, por previsão expressa no § 2º) a capacidade de concorrer em eleições independentemente de filiação partidária ou afastamento prévio.

O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da judicial, é que definiu como os militares poderiam concorrer a cargos eletivos sem filiação partidária. Sabe-se que no Brasil não são admitidas candidaturas avulsas, vez que a filiação é condição de elegibilidade. A interpretação realizada pela Corte Eleitoral no Acórdão nº 11.314/1990 definiu que os militares da ativa, sem filiação, poderiam requerer o registro de candidatura após a escolha em convenção partidária.

Isto é, o militar, a despeito de não filiado, deve participar das convenções partidárias – e escolher uma sigla, como consequência lógica – para que tenha sua candidatura indicada e registrada. Criou-se, assim, um sistema no qual os membros das Forças Armadas não podem estar formalmente vinculados a partidos políticos, enquanto tal vinculação torna-se imprescindível no plano material.

Outra diferenciação imposta pela Constituição se refere ao tempo de atividade nas Forças Armadas, determinante para o retorno ao quartel do militar após o pleito, caso derrotado, ou após o decurso do mandato. O militar alistável com menos de dez anos de serviço deve “afastar-se da atividade” (art. 14, § 8º, I), ao passo que aquele que contar com mais de dez anos de serviço será “agregado pela autoridade superior, e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade” (art. 14, § 8º, II). O primeiro, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, terá seu vínculo com as Forças Armadas extinto, ao passo que o segundo perceberá remuneração e poderá, estando na reserva remunerada, voltar à atividade após o pleito ou o mandato (Salgado, 2013, p. 354).

A Constituição de 1988, portanto, criou um sistema ambíguo e, em certa medida, fraco, de controle de neutralidade política dos membros das Forças Armadas. A elegibilidade a despeito da impossibilidade de filiação e a autorização expressa para nomeação de militares da ativa em cargos civis de confiança são pontos-chave para a compreensão do cenário de ascendência militar. Isso, sobretudo, quando as funções exercidas envolvem

assuntos sem relação direta com a defesa – como a saúde ou o comando de estatais, por exemplo – e alertam para uma politização das forças, que passam a integrar o governo a despeito de suas funções típicas – e profissionais – de defesa do Estado.

Ao tratar das transições de regimes autoritários para a democracia na América Latina, Juan Linz (1990) pontua que esse movimento tende a iniciar quando os líderes do regime autoritário começam a considerar a possibilidade de uma reforma que possa ensejar em alguma forma de democracia política e se torna possível, muitas vezes, a partir de negociações entre os líderes autoritários e a oposição ao regime (Linz, 1990, p. 19).

Essas contradições internas que se pretendeu conciliar, tal como ocorreu também em outras Constituições na América Latina, foram determinantes para agravar e intensificar as situações já existentes de injustiça social (Gargarella, 2014, p. 298). A essas constituições Gargarella atribuiu o nome de “*Constituciones de Mezcla*”, em virtude da junção imprópria de instituições provenientes de modelos constitucionais diferentes. Tais contradições, no entanto, não se confundem com a contradição fundamental decorrente da relação entre direitos e democracia.

O autor pontua que muitos estudiosos, ao analisarem o fenômeno do autoritarismo na América Latina, teriam verificado que as próprias Constituições não eram completamente estanques da geração desse padrão de instabilidade política (Gargarella, 2014, p. 272).

Desta feita, no próprio texto constitucional residem tensões internas, de forma que a estabilidade, seja da democracia ou do constitucionalismo, não poderia deixar de ser outra coisa senão exceção à regra da instabilidade. É por essa razão que Oscar Vilhena Vieira (2018) destaca a resiliência da Constituição Federal, pois esta teria resistido às pressões e aos estresses sem sucumbir – e, sem que ocorresse sua ruptura, tal característica também se deve a sua capacidade de adaptação às necessidades políticas e econômicas.

Apesar de serem consideradas por muitos autores como momentos de ruptura, é de suma importância que as crises sejam vistas como momentos reveladores de falhas de um sistema, como pontuado por Manuel Castells, isso porque, assim o sendo, elas “exercem a mediação entre as tendências de fundo de uma sociedade, a consciência dos problemas e as práticas que emergem para modificar as tendências percebidas como prejudiciais às pessoas, embora sejam funcionais para o sistema” (Castells, 2018, p. 20). Nesse

mesmo sentido, Juan J. Linz (1990, p. 31) pontua que todo regime provavelmente enfrentará crises e ameaças de quebra, mas o importante é que sejam compreendidos de forma separada os problemas de consolidação do regime e de sua atuação, seus problemas e suas crises.

Segundo Juan J. Linz, o estabelecimento e a consolidação dos regimes democráticos que surgem da transição de regimes autoritários na América Latina devem ser tratados de forma diferente do pequeno grupo de democracias que surge na Europa no século XVIII e se mantém estável e sem nenhuma ruptura desde que se instauraram (Linz, 1990, p. 8). O autor irá fazer, assim, uma especial distinção no que concerne ao papel dos militares nos processos de democratização.

Há uma diferença, segundo o autor, entre os casos em que líderes individuais do governo militar iniciam o processo de democratização e os casos em que os militares enquanto instituição desejam deixar o poder a fim de defender sua autonomia institucional e sua capacidade para defesa nacional sem que sejam culpados por seu papel como governantes (Linz, 1990, p. 24). O Brasil, segundo Linz, estaria no primeiro modelo, pois o processo de democratização teria iniciado pela política de abertura do Presidente Geisel e seu aliado General Golbery, o que não teria sido visto com bons olhos por importantes setores militares (Linz, 1990, p. 24).

Em 1990, Linz era otimista quanto à consolidação democrática na América Latina, apesar de reconhecer que, na região, as democracias enfrentam também problemas econômicos e sociais, pois a experiência dos países europeus durante a depressão sugeriria que os regimes democráticos legítimos podem sobreviver a consideráveis fracassos de eficácia. Contudo, o autor faz uma ressalva: se esses fracassos forem contínuos, é possível que exista uma culpabilização do regime democrático, o que poderia dar ensejo para a atuação de uma oposição antidemocrática, uma intervenção militar ou até mesmo um quadro de contínua agitação e desilusão (Linz, 1990, p. 32), sendo de suma importância a atuação dos líderes das novas democracias nessas situações.

O cientista político Leonardo Avritzer (2018) aponta que a democracia no Brasil segue um movimento pendular, ou seja, há momentos na história brasileira que demonstram um forte entusiasmo democrático partilhado pelas elites e pelas massas, o que propicia medidas na direção e na ampliação da soberania popular e dos direitos, porém, na mesma propor-

ção, temos momentos regressivos em relação à democracia (Avritzer, 2018, p. 275), pois há uma alternância entre progresso e regresso.

Os militares assumem um papel de especial importância na configuração dessa estrutura pendular, isso porque, como afirma Avritzer em entrevista concedida ao Instituto Humanitas Unisinos, em 2019, “no caso dos militares, trata-se de uma estrutura que, quase todo o tempo ou durante quase todo o período do pós-guerra, colocam árbitros, em última instância, da estrutura política brasileira e agem dessa forma”, acrescentando, ainda, que eles “conseguiram preservar, de alguma maneira, essa capacidade em 1988 e estão exercitando nessa conjuntura” (Avritzer, 2019).

Na visão do autor, há uma crise global da democracia ligada ao fato de que “existe uma deslegitimação da representação e uma deslegitimação do sistema político” (Avritzer, 2019), uma crise democrática generalizada na América Latina, e o Brasil não está apartado dessa realidade; no entanto, a crise da democracia brasileira se distingue pela “trajetória ambígua” do país em relação à democracia, que é descrita por Leonardo Avritzer da seguinte forma:

Essa trajetória ambígua se expressa na introdução tardia do sufrágio universal no nosso país, na instabilidade democrática no período entre 1946 e 1964, no fato de que nós somos o primeiro país da América do Sul a romper com as regras da democracia no início dos anos 1960 e com a maneira como foi possível reverter elementos democráticos nessa conjuntura entre 2013 e 2019. (Avritzer, 2019)

Apesar de aparentemente saudável, se examinada com um pouco mais de atenção, é possível notar que a democracia brasileira está infectada: as ameaças a sua sobrevivência são inúmeras, mas, individualmente consideradas, podem não representar um perigo eminente, porém a análise do conjunto de ataques aos quais a democracia está exposta demonstra que já é chegada a hora de reconhecer a emergência da situação.

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, em seu livro *Como as democracias morrem*, sinalizam que menos dramática, mas igualmente destrutiva, é a morte das democracias nas mãos não de generais, mas de líderes eleitos – e as etapas desse processo podem ser tão graduais que mal chegam a ser visíveis (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 15). Segundo os autores, “o retrocesso democrático hoje começa nas urnas”, e “autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corroem sua essência”, de forma que as instituições isoladamente não são capazes de contê-los. O grande perigo

desse processo de degradação democrática é que, por vezes, “muitos dos esforços do governo para subverter a democracia [...] podem até mesmo ser retratados como esforços para aperfeiçoar a democracia” (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 17).

Ao apresentar seu trabalho no Fórum Europeu da Associação Americana de Ciência Política, a autora húngara Kim Lane Scheppele (2013) faz uma metáfora com o romance *Frankenstein* ao intitular seu trabalho como *Not your father's authoritarianism: the creation of the "Frankenstate"*. De acordo com ela, os líderes autoritários do século XXI, ao revés daqueles do século passado, querem se manter no poder e fazem o que for necessário para tal sem que tenham que apelar para a força bruta, pois eles agem mantendo as formalidades democráticas, criando dessa forma o “Frankenstate” (Scheppele, 2013), que seria uma combinação monstruosa de pequenas partes de instituições democráticas que individualmente consideradas são perfeitamente razoáveis. Nas palavras da autora, “nenhuma parte é questionável; o horror emerge das combinações” (Scheppele, 2013, p. 5 – tradução nossa).

Nesse contexto de deterioração democrática, tal como defende Leonardo Avritzer, a argentina Rut Diamint (2018) pontua que a questão militar retorna de maneira transversal aos posicionamentos ideológicos dos governos. Para a autora, o exercício de limites sobre o poder militar é sempre necessário, mesmo que alguns afirmem já não haver golpes de Estado na América Latina (Diamint, 2018, p. 25). Segundo Diamint, “nem mesmo nas democracias mais desenvolvidas o controle civil das Forças Armadas é uma questão resolvida” (Diamint, 2018, p. 25 – tradução nossa). Diferente de um passado recente, os militares não precisam utilizar sua força para atingir seus objetivos políticos, pois são convidados de honra recepcionados pelas autoridades. Nas palavras da autora, “agora não são os militares que pressionam para assumir o controle da política, mas as autoridades eleitas que os usam para seus próprios projetos” (Diamint, 2018, p. 26 – tradução nossa).

3 RELAÇÕES CIVIS-MILITARES, AMÉRICA LATINA, POLITIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS E O EXEMPLO A NÃO SER SEGUIDO

Em diversos países, sobretudo os que passaram por transições de regimes autoritários na segunda metade do século XX, fala-se no princípio

da neutralidade política⁵ dos militares, como propõe Rodríguez (2014). O conceito, entretanto, foi pouco utilizado no pensamento constitucional brasileiro e é pouco citado em obras que tratam do direito positivo. No âmbito do direito eleitoral, da mesma forma, poucos textos trabalham de maneira crítica os direitos políticos de membros das Forças Armadas.

Pode-se falar em uma tendência, que é especialmente acentuada na América Latina, de imposição de rígidas restrições a esses direitos. A título ilustrativo, podem ser citadas as Constituições do Equador de 2008, que restabeleceu o direito de voto aos militares, proibindo-os de concorrer em eleições enquanto em serviço ativo; da Colômbia de 1991, que veda o sufrágio e a participação em partidos políticos aos militares da ativa; do Peru de 1993, que, após ser emendada em 2005, admitiu o direito ao voto, mas veda a candidatura a cargos políticos; e da Bolívia de 2009, que possui disposições semelhantes (Salgado, 2013, p. 351).

Sequer em democracias consolidadas, no entanto, é possível afirmar que o controle civil sobre as forças armadas foi alcançado e que “a revolução está terminada” (Diamint, 2018, p. 25). É verdade, como afirma Landau (2013, p. 195), que, no século XXI, democracias dificilmente são derrubadas por meio de golpes militares como os que ocorreram no Brasil ou no Chile no século passado. Se a utilização de mecanismos próprios do constitucionalismo para diminuir a competição eleitoral e consolidar um grupo de poder é um aspecto relevante nos estudos contemporâneos acerca da deterioração da democracia, analisar o papel das Forças Armadas e de seus membros em situações de ataques às bases da democracia, sobretudo tendo em vista um passado autoritário, torna-se imprescindível.

Aqueles golpes civis-militares, como o que tomou corpo no Brasil em 1964, originavam-se da incapacidade de determinados setores civis conservadores alcançarem o poder por meio de eleições. Esses grupos, derrotados, batiam nas portas de quartéis e encontravam oficiais altamente dispostos a intervir na política e somar o monopólio do uso da força ao do poder políti-

5 Samuel Huntington (1991, p. 81), em texto clássico sobre relações civis-militares, define duas formas de controle civil sobre o aparato militar. A primeira, chamada subjetiva, é marcada pela diversidade de formas que pode assumir, e pressupõe que, para diminuir o poder das Forças Armadas, é necessário aumentar o poder civil. É subjetiva na medida em que prescinde de regras para balizá-la, dependendo de fatores reais de poder, isto é, da competição entre grupos civis, e geralmente é identificada com a maximização do poder de uma das instituições governamentais, classe social ou de formas constitucionais peculiares. Em contraposição está o controle civil dito objetivo, relacionado à maximização do profissionalismo militar. Esse tipo de controle é alcançado por meio do que Huntignton (1991, p. 83) define como “*militarizing the military*”, com o termo “militarizar” contraposto a “politizar” a caserna.

co. Têm surgido, no entanto, novas formas – e mais sutis – de poder militar que dispensam a intervenção direta. A retomada da democracia, após anos de regimes militares no continente, fez as Forças Armadas regressarem aos quartéis. Recentemente, no entanto, os militares têm incrementado sua participação na política. E desta vez autoridades eleitas os procuraram para utilizá-los em seus projetos políticos (Diamint, 2018, p. 25-26).

Exemplo (a não ser seguido) e expoente destes movimentos é a Venezuela, sob os governos de Hugo Chávez e Nicolás Maduro. Ao definir constitucionalismo abusivo, David Landau (2013, p. 199) demonstra como a utilização estratégica do poder constituinte, sobretudo quando a pluralidade política não é levada a sério, pode conduzir a um Estado híbrido, denominado pela ciência política como autoritário-competitivo. Isto é, mantém-se a aparência democrática com a realização de eleições universais e periódicas: ao tempo em que a oposição é perseguida, as instituições são cooptadas e as mídias são controladas.

Para além da utilização do discurso do poder constituinte para o estabelecimento de um Estado autoritário, o aspecto da politização das Forças Armadas – e de militarização do governo – na Venezuela também chama a atenção. Líder de um golpe fracassado em 1992, o Coronel do Exército venezuelano Hugo Chávez venceu as eleições de 1998 como um *outsider* do sistema conhecido como “*Punto Fijo*”, acordo entre três partidos venezuelanos que garantiu ao país quatro décadas de estabilidade democrática. Chávez, escancarando as iniquidades daquele pacto, a partir do voto popular, prometeu dissolvê-lo com a redação de nova constituição (De Caires; Brito, 2018, p. 137).

Sob a carta promulgada em 1999, Chávez enfrentou uma tentativa de golpe de Estado em 2002, retornando ao poder menos de 48h depois. Embora tenha fracassado, o golpe pode ser considerado o marco de falência do controle civil que perdurava desde a Constituição de 1961 sobre os militares na Venezuela. Desde então, passou a se estabelecer um controle civil personalista e relacionado à imagem de Chávez como a personificação do povo venezuelano (De Caires; Brito, 2018, p. 139). Pode-se falar em controle civil personalista na medida em que, a despeito de graves instabilidades institucionais e socioeconômicas, as Forças Armadas da Venezuela permaneceram leais a Chávez e, posteriormente, a Nicolás Maduro, oferecendo suporte para a manutenção da autoproclamada revolução bolivariana (Diamint, 2018, p. 28). É possível citar três métodos principais para a

obtenção de tal controle: fragmentação, apaziguamento e politização (De Caires; Brito, 2018, p. 139).

Em 2005, foi promulgada a Lei Orgânica da Força Armada Nacional – LOFAN, concebida por Chávez, que estabeleceu a unicidade da Força Armada, estruturada numa só cadeia de comando, abolindo a divisão de forças como Marinha, Exército e Aeronáutica. Foi também estabelecida uma nova estrutura territorial de atuação da Força, com a criação e superposição de cadeias de comando (De Caires; Brito, 2018, p. 141).

Por meio de duas linhas principais, o governo chavista promoveu o apaziguamento da caserna: a aquisição de equipamento militar e a previsão de benefícios sociais. Após a edição da LOFAN, a Venezuela saltou do 57º país em compras militares no mundo para a 13ª posição, com a aquisição de armamento e equipamentos como aviões, helicópteros e tanques. A fatia do PIB investida em defesa também cresceu significativamente entre os anos de 2008 (1%) e 2014 (1,63%) (De Caires; Brito, 2018, p. 143).

De outro lado, diversas medidas de politização das Forças Armadas – e de militarização do governo – foram tomadas. Segundo De Caires e Brito (2018, p. 144 – tradução nossa), “uma das mais relevantes foi a incorporação sistemática de militares da ativa e aposentados à Administração Pública”. Um grande número de cargos de livre nomeação e exoneração foi ocupado por militares na administração federal, e a presença de castrenses no comando de ministérios manteve-se entre 13 e 32% do total de pastas. O governo de Maduro, especialmente, atribuiu funções tipicamente civis a militares, com o estabelecimento de novas estatais com comando militar⁶. A remoção de oficiais dissidentes também foi uma estratégia utilizada. Após a tentativa de golpe, alterações legislativas permitiram a remoção automática de militares não promovidos nos últimos dois anos, que, cumuladas com prisões políticas, geraram um grande número de baixas no efetivo. Por fim, a exclusão do Poder Legislativo das relações civis-militares, com a ampliação dos poderes presidenciais a níveis jamais alcançados, consolidou a politização das Forças Armadas.

Sob o governo de Jair Bolsonaro, ao menos alguns dos aspectos relatados no caso venezuelano chamam, de pronto, a atenção. Nota-se uma acentuada militarização do governo, com a nomeação de militares da ativa

6 No ponto, a nomeação por Maduro de militar para a presidência da PDVSA, petroleira e maior estatal da Venezuela, demonstra que as Forças Armadas têm recebido missões políticas relevantes (Maduro, 2017).

para o comando de ministérios tipicamente civis e, em especial, a manutenção de um militar da ativa no comando do Ministério da Saúde durante uma das maiores emergências de saúde pública já enfrentadas, a pandemia do coronavírus Covid-19.

A nomeação de militares da ativa e da reserva tem sido lugar comum no Governo Federal. Eleito em 2018, o capitão reformado Jair Messias Bolsonaro utiliza, há muito, uma retórica que se identifica marcadamente com o militarismo. Deputado federal por sete mandatos, foi convidado por diversas vezes para discursar nas formaturas da Academia Militar das Agulhas Negras (Alessi, 2020), na qual se formou em 1977. Seu Vice, Hamilton Mourão, passou para a reserva como General do Exército em 2018, ano eleitoral.

Mais de uma explicação é dada à grande inserção de militares no governo. A primeira delas, exposta por Carlos Fico⁷, sustenta que o partido pelo qual Jair Bolsonaro se elegeu, o PSL, não dispõe de quadros suficientes para exercer o comando do Governo Federal, pelo que a nomeação de militares não trataria de uma militarização do governo, mas do preenchimento de cargos de livre nomeação com quadros técnicos. De outro lado, pode-se argumentar que há uma militarização do governo, e que o aceite de militares a propostas de cargos civis representa afronta ao pressuposto de profissionalização e neutralidade política da caserna.

Pesquisas de opinião revelam com metodologia estatística uma realidade aparente: as Forças Armadas, no Brasil, são consideradas pela população instituições confiáveis. Em levantamento divulgado em 2019, 42% dos entrevistados afirmaram confiar muito nos militares, 38% confiar um pouco, e somente 19% disseram não confiar. Já em relação aos partidos políticos, o cenário é radicalmente diverso: apenas 4% dos entrevistados confiam muito nas agremiações, ao passo que 36% confiam um pouco e 58% afirmaram não confiar (Magalhães, 2020). Levantamentos como este demonstram que o prestígio conferido pela população aos militares, muito superior àquele dado às instituições que têm como função a representação política, pode auxiliar na construção e na consolidação de projetos de poder.

Em primeiro de janeiro de 2019, após tomar posse na Presidência da República, Bolsonaro definiu os ministros que comporiam seu governo.

7 “[...] analisa que o aumento de militares na Administração Pública se relaciona com a falta de quadros no PSL, partido do presidente, e não com uma militarização do governo.” (Shinohara, 2020)

Dos 22 ministérios que passariam a compor seu governo, sete deles seriam comandados por militares ou ex-militares⁸. Durante o governo, no entanto, mais militares foram nomeados para o comando de ministérios. O General da reserva do Exército Walter Braga Netto, nomeado interventor federal no Rio de Janeiro no governo do Presidente Michel Temer, tornou-se Ministro da Casa Civil. O General da ativa do Exército Luiz Eduardo Ramos foi nomeado Ministro da Secretaria de Governo, em junho de 2019, passando para a reserva cerca de um ano após sua posse. Além disso, estatais também passaram a ser comandadas por militares. Petrobras e Itaipu, por exemplo, não tinham no conselho e na diretoria, respectivamente, presidentes militares (Nogueira, 2020). A politização – elemento que compõe a tríade que se completa com o apaziguamento e a fragmentação, proposta por De Caires e Brito (2017, p. 141) de aspectos de deterioração das relações civis-militares – é evidente no caso brasileiro.

O apaziguamento também o é. Entre todas as pastas do Executivo federal, a defesa é a que teve o maior reforço de orçamento em 2019, gastando cerca de R\$ 6,3 bilhões a mais do que se previa inicialmente (Gielow; Patu, 2020). Além disso, foi aprovada, em 2019, a reforma da previdência militar, que removeu a idade mínima obrigatória e garantiu salário integral na aposentadoria, maximizando benefícios sociais aos membros das forças armadas (Bolsonaro, 2020).

A manutenção de um militar da ativa – e sem experiência na área da saúde – como ministro interino no mais importante órgão de coordenação da resposta do Estado brasileiro à grave crise de saúde pública causada pela pandemia do coronavírus Covid-19, entretanto, é a marca mais proeminente da militarização do governo de Jair Bolsonaro. A nomeação de diversos militares para cargos de coordenação e chefia no Ministério da Saúde, além disso, potencializa o argumento que pretendemos apresentar.

8 Gabinete de Segurança Institucional – Gen. Augusto Heleno, Reserva do Exército; Ministério da Ciência e Tecnologia – Marcos Pontes, Reserva da Aeronáutica; Ministério da Defesa – Gen. Fernando Azevedo e Silva, Reserva do Exército; Controladoria-Geral da União – Wagner de Campos Rosário, Oficial reformado do Exército; Secretaria de Governo – Gen. Carlos Alberto Santos Cruz, Reserva do Exército; Ministério da Infraestrutura – Tarcísio Gomes de Freitas, oficial reformado do Exército; Ministério de Minas e Energia – Alm. Bento Costa Lima de Albuquerque, ativa da Marinha (Veja, 2019).

Denominamos o movimento de ingresso de militares da ativa em posições-chave do Ministério da Saúde como a “militarização da saúde”, numa analogia à amplamente discutida judicialização da saúde⁹.

4 A MILITARIZAÇÃO DA SAÚDE

Inicialmente, Bolsonaro optou por um civil com articulação política no comando do Ministério da Saúde em seu governo. O médico Luiz Henrique Mandetta havia sido deputado federal e passou pelo primeiro ano de governo sem maiores intercorrências. A ascensão da pandemia de coronavírus em 2020, no entanto, causou uma inesperada mudança de rumos. Utilizando sempre de uma retórica de decisões técnicas e não políticas, Mandetta entrou por diversas vezes em conflito com o Presidente.

Dois deles merecem menção especial. O primeiro se refere à estratégia de isolamento social “horizontal”, que era considerada pelo médico uma importante ferramenta preventiva, a fim de achatar a curva de contágio para minorar a transmissão do vírus e preparar o sistema de saúde com leitos em número suficiente para atendimento aos contaminados. Bolsonaro, de outro lado, adotou postura e discurso contrários ao isolamento social dito “horizontal”: sustentou que a economia não poderia parar e minimizou os efeitos da doença em pronunciamento em cadeia nacional de televisão. Além disso, seguiu visitando obras e centros urbanos sem máscaras de proteção de uso obrigatório. O segundo conflito envolveu os medicamentos cloroquina e hidroxicloroquina, vistos com reservas pelo então Ministro da Saúde pela falta de comprovação científica de sua eficácia, que decidiu por não os incluir no protocolo padrão de tratamento, deixando sua administração a critério médico (Cloroquina..., 2020). Bolsonaro, de outro lado, em linha semelhante à adotada pelo Presidente estadunidense Donald Trump, propunha a produção em massa do medicamento, utilizando, inclusive, laboratórios das Forças Armadas, e a administração da droga para todos os doentes, até mesmo aqueles que sinalizavam sintomas leves.

Mandetta resistiu até ser demitido por Bolsonaro em 16 de abril de 2020 (Shalders, 2020), quando o País contabilizava 1.924 mortes relacionadas ao vírus. Seu substituto foi apresentado no mesmo dia, o também

9 Fenômeno marcado pela crescente de demandas judiciais em busca de medicamentos e tratamentos negados pelo Executivo, sobretudo quando não disponibilizados por meio do Sistema Único de Saúde, e, portanto, não estão contemplados na política pública de saúde implementada pelos diversos atores que o compõem.

médico Nelson Teich. Em sua equipe, um membro já havia sido, no entanto, escolhido previamente pelo Presidente: o secretário-executivo e General do Exército da ativa Eduardo Pazuello. Teich não cedeu à pressão de Bolsonaro para a inclusão da cloroquina no protocolo padrão de tratamento de todos os casos da doença e, antes de completar um mês no cargo, pediu demissão do governo de Jair Bolsonaro (Ministro..., 2020). Em sua saída, no dia 15 de maio de 2020, o País já registrava mais de 14 mil mortes em decorrência do coronavírus.

Após a saída de Teich, Bolsonaro decidiu não nomear um novo Ministro da Saúde, e o Secretário-Executivo da pasta, General Eduardo Pazuello, militar sem formação ou experiência na área da saúde, assumiu, por termo indeterminado, o cargo. Um de seus primeiros atos no cargo foi incluir os medicamentos cloroquina e hidroxicloquina no protocolo padrão de medicação de doentes – ainda que com sintomas leves (Vargas, 2020). Desde o início da emergência de saúde pública internacional, as Forças Armadas tomaram parte ativamente na política de saúde proposta por Bolsonaro, ainda que à revelia das orientações do Ministério da Saúde. Exemplo disso foi a intensificação da produção do medicamento Cloroquina 150mg, a partir de março de 2020, nos laboratórios químicos farmacêuticos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (Brasil, 2020), a despeito da inexistência de comprovação científica de sua eficácia e segurança no tratamento de doentes acometidos pelo coronavírus Covid-19.

Não apenas o comando do Ministério, mas também diversos cargos de livre nomeação e exoneração foram “militarizados” por Pazuello, que indicou treze oficiais da ativa das Forças Armadas para cargos importantes na estrutura ministerial, como a secretaria-executiva da pasta e a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde, por exemplo (Cardim; Lima, 2020). A posição consolidada no dia 27 de julho de 2020 dá conta de que o Brasil é o segundo país do mundo onde mais ocorreram mortes em decorrência da Covid-19, com mais de 87 mil falecimentos (Coronavírus Resource Center, 2020). Estudo publicado na *Revista Science* (Candido *et al.*, 2020) sobre a disseminação do coronavírus no Brasil aponta que as medidas de testagem e distanciamento físico e social promovidas no País são insuficientes para conter o avanço da epidemia, que se mantém fora de controle.

O movimento de indicação de militares – da ativa, sobretudo – para cargos tipicamente civis do Executivo, em ministérios tipicamente civis e sem relação com a defesa do País ou atribuições contemporaneamente conferidas às Forças Armadas, como missões de paz e reconstrução, aponta, de

forma incontestável, para uma politização incompatível com o pressuposto de profissionalização do oficialato.

O art. 142 da Constituição Federal preconiza que as Forças Armadas podem ser requisitadas por quaisquer dos poderes para a garantia da lei e da ordem, embora estejam sob “a autoridade suprema do Presidente da República”. Esta autoridade se refere, no entanto, à atuação profissional das forças. No momento em que militares da ativa passam a integrar, de forma incisiva, o Executivo, o monopólio da força passa a se confundir com o monopólio do poder político. De fato, como afirma Diamint (2018, p. 28), apenas tardiamente os políticos perceberão que criaram um Behemoth, o monstro de Thomas Hobbes que destrói a ordem e perturba o contrato social.

Tal como fora dito por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, as Constituições não se salvam sozinhas, tampouco a democracia (Levitski; Ziblatt, 2018, p. 19). O art. 142 da Constituição, tal como fora redigido, dá ensejo para interpretações equivocadas e mal-intencionadas, que podem ser utilizadas no processo de deterioração democrática. Exemplo disso pode ser verificado no vídeo divulgado por ordem do Ministro Celso de Mello de reunião ministerial realizada no dia 22 de abril: naquela oportunidade, o Presidente Bolsonaro, em referência ao Supremo Tribunal Federal, cita o artigo para dizer que seria possível “pedir às Forças Armadas que intervenham pra restabelecer a ordem no Brasil, naquele local sem problema nenhum” (Íntegra..., 2020). Dada a repercussão do conteúdo do vídeo após vir a público, o presidente ainda compartilhou em suas redes sociais reflexões do jurista Ives Gandra Martins para justificar sua afirmação na reunião ministerial. As discussões chegaram a tal nível que foi necessário que a Câmara dos Deputados emitisse parecer esclarecendo que a disposição constitucional não autoriza a intervenção militar a pretexto de “restaurar a ordem”, conforme consta no parecer: “Não existe país democrático do mundo em que o Direito tenha deixado às Forças Armadas a função de mediar conflitos entre os Poderes constitucionais ou de dar a última palavra sobre o significado do texto constitucional” (Barbosa; Pontes; Sankievicz, 2020).

Não apenas o presidente parece apostar nas Forças Armadas como “salvadoras da pátria”, mas também grande parte de seus apoiadores que foram às ruas em mais de uma oportunidade com cartazes pedindo pela “intervenção militar”, “pela volta do AI-5” e o retorno dos militares ao poder. Conforme pontuado por Oscar Vilhena Vieira, em 2013, quando surgem no cenário político brasileiro grupos com essas reivindicações, abre-se uma “primeira fissura no tecido democrático” (Vieira, 2018, p. 19). Nesse senti-

do, nas palavras de Lilia Moritz Schwartz (2019, p. 19), “nos momentos de crise política, caímos no sonho da ‘concórdia’ do Regime Militar”.

Se tal situação já era preocupante, mais ainda se torna em um contexto tal como o que se vive com a pandemia de Covid-19, em que se instaura um estado de exceção e o medo é generalizado na população. Deisy Ventura, em 2010, ao tratar de pandemias e estados de exceção, já alertava para o caráter cíclico das pestes, em alusão ao romance de Albert Camus¹⁰, que variariam apenas em amplitude e circunstâncias, de acordo com ela, ao passo que a consequência da crise “sempre foi desnudar as fraquezas de uma “cidade” ao levantar o véu que acoberta suas insuficiências, a peste põe radicalmente à prova a sociedade democrática, seus princípios, sua viabilidade histórica e seu sentido” (Ventura, 2010, p. 42) – situação que não é diferente no enfrentamento da pandemia de Covid-19.

O medo generalizado e a necessidade de proteção que justifica a limitação de alguns direitos e liberdades em uma situação de emergência pandêmica têm, inclusive, conforme pontuado pela autora, semelhanças com o estado de exceção criado para o combate ao terrorismo. E é igualmente contemporânea a afirmação de Manuel Castells sobre a crise democrática e o combate ao terrorismo:

O medo é a mais poderosa das emoções humanas [...] onde há medo surge a política do medo. A saber, a utilização deliberada do óbvio desejo que as pessoas têm de proteção para estabelecer um estado de emergência permanente que corrói e por fim nega na prática as liberdades civis e as instituições democráticas. (Castells, 2018, p. 29)

A Professora e Pesquisadora da Universidade de São Paulo Deisy Ventura destacou, em julho de 2020, que a situação atual é caótica. O Brasil teria falhado em todos os aspectos de uma resposta à pandemia, na testagem, na vigilância e na proteção social (Brasil..., 2020). Além do negacionismo incitado pelo presidente, do descumprimento e desdém aos protocolos da Organização Mundial da Saúde, o presidente ainda “declarou guerra aos governadores e aos prefeitos que adotaram medidas quarentenárias, quando essas medidas, baseadas em evidência científicas, foram fundamentais em muitas cidades e estados” (Brasil..., 2020), motivo pelo qual, segundo Ventura, será pago um preço altíssimo.

10 Camus escreveu *A peste*, romance publicado pela primeira vez em 1947, que se passa na cidade argelina de Oran e inspirado na epidemia do cólera.

Esta autora ainda destaca que dessa guerra resultou também o desmonte do Ministério da Saúde, em que dirigentes técnicos de saúde pública foram “ejetados” e substituídos por “militares sem nenhum conhecimento da área” que “sequer sabemos quem são na área de saúde pública” (Brasil..., 2020). Sobre os novos dirigentes, a professora acrescenta ainda:

Eles não conhecem o SUS nem a realidade brasileira na área da saúde, que é bastante complexa, não dominam os mecanismos de financiamento da saúde pública, e estão promovendo um fiasco, um vexame. Como está custando muitas vidas, sofrimento, recursos públicos, vidas de profissionais de saúde que levamos décadas para formar, é muito mais que um fiasco ou um vexame. É uma catástrofe, um crime, uma carnificina, que poderia ser evitada. (Brasil..., 2020)

Manifestou-se com igual preocupação o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, para quem há um “vazio” no comando do Ministério da Saúde. Nas palavras do ministro: “É preciso dizer isso de maneira muito clara: o Exército está se associando a esse genocídio, não é razoável. É preciso pôr fim a isso” (A Polêmica..., 2020), o que não é bom nem mesmo para a imagem das Forças Armadas. Luís Roberto Barroso, também ministro do STF, afirmou que é ruim e preocupante que os cargos do governo sejam povoados por militares; segundo ele, “isso é o que aconteceu na Venezuela. Quando você multiplica militares no governo, eles começam a se identificar como governo e começam a se identificar com vantagens e com privilégios. E isso é um desastre” (Matoso, 2020).

De acordo com um levantamento do Tribunal de Contas da União publicado em julho de 2020, há 6.157 militares da ativa e da reserva em cargos civis no governo de Bolsonaro, mais que o dobro do que havia em 2018 no governo de Michel Temer (Lis, 2020). Consta no levantamento que do total de militares, 2.643 estão em cargos comissionados do governo, o que representa cerca de 43% do total. Quando o general Walter Souza Braga Netto assumiu a Casa Civil em fevereiro de 2020, o próprio presidente afirmou: “Ficou completamente militarizado o meu terceiro andar”.

Informações do Tribunal de Contas da União revelam outro fato extremamente preocupante. Conforme análise de gastos pela auditoria do órgão, o Ministério da Saúde gastou apenas 1/3 da verba emergencial prevista para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. A partir de março de 2020, quando a OMS anunciou a existência de uma pandemia, dos R\$ 38,9 bilhões prometidos, apenas R\$ 11,4 bilhões saíram dos cofres federais até 25

de junho, quando já havia no Brasil 55 mil mortos e 1,2 milhão de infectados no Brasil (Fabrini; Wiziack, 2020). Tampouco atingiram o valor total prometido os pagamentos efetivamente feitos por meio de transferência a estados e municípios, que teriam recebido, respectivamente, 39% e 36% do dinheiro anunciado. O relatório do TCU ainda chama atenção para o fato de não haver qualquer relação entre o dinheiro enviado aos gestores locais e os indicadores locais da doença, conforme consta no relatório, a título exemplificativo, os estados do Pará do Rio de Janeiro, que teriam, à época, a segunda e a terceira maior taxa de mortalidade por Covid-19, ou seja, “duas das três unidades da federação que menos receberam recursos em termos per capita para a pandemia” (Fabrini; Wiziack, 2020).

Sem qualquer experiência pregressa na área de saúde pública, a justificativa do governo para nomeação do general Eduardo Pazuello para o Ministério da Saúde teria sido sua especialidade em logística. Ocorre que, como fora pontuado pelo ex-Ministro Mandetta, em vez de logística, os militares da Saúde seriam especialistas em “balística” (Vargas, 2020). Atualmente são 25 militares em postos de comando no Ministério da Saúde e mais de 300 espalhados pela estrutura da pasta (Bertoni, 2020). Nem mesmo nos vinte e um anos de ditadura militar o comando do Ministério da Saúde esteve nas mãos de um militar: naquele período, nenhum dos nomeados pertencia às Forças Armadas e todos detinham conhecimento técnico mínimo necessário para assumir o comando.

Conforme informações atualizadas em 28 de julho de 2020, o Brasil acumula 2.483.191 casos confirmados de Covid-19 e 88.539 óbitos confirmados. Os gráficos que ilustram os casos e óbitos acumulados ao longo do tempo no Brasil continuam a indicar um crescimento exponencial e sem previsão de estabilização ou queda. A teoria da necropolítica de Achille Mbembe nunca esteve tão atual, estando nas mãos do governo a decisão sobre quem viverá e quem morrerá. No caso brasileiro, essa decisão está, mais uma vez, nas mãos dos militares.

CONCLUSÃO

A militarização do governo de Jair Messias Bolsonaro e a consequente politização da caserna, especialmente no que diz respeito à saúde e no contexto da pandemia de Covid-19, comprometem a democracia constitucional, na medida em que privilegiam nomeações de militares para diferentes cargos políticos e administrativos no Executivo Federal, a despeito da

especialidade técnica, inclusive para o comando de estatais e ministérios não relacionados à defesa.

Tal fato nos chama a atenção para o estado atual e crítico da democracia constitucional, sua fragilidade, diante dos valores que a compromete e dos procedimentos que se ligam a estes. Ainda, chama atenção para a transição democrática iniciada em 1985, aparentemente acordada com e na promulgação da Constituição brasileira de 1988, mas que, em realidade, deixou diversos vestígios de um passado autoritário, como a proibição fraca e antinômica para assunção de militares em cargos civis do Estado.

Se a metáfora diz pouco, os números dizem muito: centenas de milhares de pessoas mortas pelo coronavírus e uma Administração Pública que responde com um conjunto de armas (baionetas, medicamentos contraindicados, negacionismo etc.), que, ao invés de ajudar, acelera a morte dos seus pacientes.

REFERÊNCIAS

A POLÊMICA de Gilmar Mendes com os militares e o desgaste de Pazuello na Saúde em 3 pontos. *BBC News Brasil*, 15 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-53424937>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ALESSI, Gil. Quartéis se abrem para a campanha eleitoral de Bolsonaro. *El País*, São Paulo, 22 out. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/20/politica/1508513779_228341.html>. Acesso em: 27 jul. 2020.

AVRITZER, Leonardo. Movimento pendular da democracia brasileira impede a estabilidade política e econômica do País. [Entrevista concedida a] João Vitor Santos. *Instituto Humanitas Unisinos*, 22 nov. 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/594541-movimento-pendular-da-democracia-brasileira-impede-a-estabilidade-politica-e-economica-do-pais-entrevista-especial-com-leonardo-avritzer>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, maio/ago. 2018.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade; PONTES, Roberto Carlos Martins; SANKIEVICZ, Alexandre. Parecer: interpretação do art. 142 da Constituição Federal. *Câmara dos Deputados*, 3 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/06/parecer.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BERTONI, Estêvão. A descoordenação da gestão militar no Ministério da Saúde. *Nexo Jornal*, São Paulo, 16 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/16/A-descoordenação-da-gestão-militar-no-Ministério-da-Saúde>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BILENKY, Thais. “A democracia é irreversível, e as perturbações serão superadas”, diz Sarney. *Folha de São Paulo*, 24 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/a-democracia-e-irreversivel-e-as-perturbacoes-serao-superadas-diz-sarney.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOLSONARO assina Previdência militar sem idade mínima e com mais vantagens. *UOL*, São Paulo, 17 dez. 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/12/17/bolsonaro-sanciona-reforma-previdencia-militares.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL falhou em todos os aspectos na resposta à pandemia. *UOL*, São Paulo, 1º jun. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2020/07/01/brasil-falhou-em-todos-os-aspectos-na-resposta-a-pandemia-diz-especialista-da-usp.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

_____. Ministério da Defesa. Laboratório Químico farmacêutico do Exército intensifica a produção de cloroquina. 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/11267194>. Acesso em: 27 jul. 2020.

CANDIDO, Darlan S. et al. Evolution and epidemic spread of SARS-CoV-2 in Brazil. *Science Magazine*, ahead of print, 2020. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/early/2020/07/22/science.abd2161>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

CARDIM, Maria Eduarda; LIMA, Bruna. Pazuello nomeia mais quatro militares para o Ministério da Saúde. *Correio Braziliense*, 20 maio 2020. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/05/20/interna_politica,856782/pazuello-nomeia-mais-quatro-militares-para-o-ministerio-da-saude.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2020.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Trad. Joana Angélica d'Ávila Melo. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CLOROQUINA não é inócua diz Mandetta. *UOL*, 7 abr. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/videos/2020/04/07/cloroquina-nao-e-inocua-diz-mandetta.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

CORONAVIRUS resource center. Johns Hopkins University & Medicine. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

DE CAIRES, Carlos Miguel Rodríguez; BRITO, Rachet Alejandra. Del control civil al control político: las relaciones civiles-militares em la Venezuela de Chávez y Maduro (2002-2016). *Revista Andina de Estudios Políticos*, p. 132-151, 2018.

DESILVER, Drew. Despite global concerns about democracy, more than half of countries are democratic. *Pew Research Center*, 14 maio 2019. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/05/14/more-than-half-of-countries-are-democratic/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

DIAMINT, Rut. ¿Quién custodia a los custodios?: democracia y uso de la fuerza en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, n. 278, p. 24-35, nov./dez. 2018.

FABRINI, Fábio; WIZIACK, Julio. Ministério da Saúde gastou menos de 1/3 da verba para Covid, diz TCU. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/ministerio-da-saude-gastou-menos-de-13-da-verba-para-covid-diz-tcu.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo em América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GIELOW, Igor; PATU, Gustavo. Bolsonaro privilegia gastos com militares no primeiro ano de governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1º mar. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/bolsonaro-privilegia-gastos-com-militares-no-primeiro-ano-de-governo.shtml>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

HUNTINGTON, Samuel. *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press, 1957.

ÍNTEGRA da reunião ministerial de 22 de abril. *UOL*, São Paulo, 22 maio 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/22/confira-a-integra-da-degravacao-da-reuniao-ministerial-de-22-de-abril.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

KENT, David. The countries where people are most dissatisfied with how democracy is working. *Pew Research Center*, 31 maio 2019. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/05/31/the-countries-where-people-are-most-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

LANDAU, David E. Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, Davis, v. 47, n. 189, p. 189-260, 2013.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Trad. Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LINZ, Juan J. Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 51, p. 9-33, jul./set. 1990.

LIS, Laís. Governo Bolsonaro mais que dobra número de militares em cargos civis, aponta TCU. *G1*, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghhtml>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MADURO nomeia primeiro militar para o comando da PDVSA e promete limpeza. *UOL*, 28 nov. 2017. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2017/11/28/maduro-nomeia-primeiro-militar-para-o-comando-da-pdvsa-e-promete-limpeza.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

MAGALHÃES, Guilherme. Confiança nas Forças Armadas segue como a maior, diz Datafolha; nos partidos é a menor. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 jul. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/confianca-nas-forcas-armadas-segue-como-a-maior-diz-datafolha-nos-partidos-e-a-menor.shtml>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

MATOSO, Felipe. Bolsonaro não será “perseguido” nem “protegido” pelo TSE, diz Barroso. *G1*, 15 jun. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/15/bolsonaro-nao-sera-perseguido-nem-protegido-pelo-tse-diz-barroso.ghhtml>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

MINISTRO da Saúde Nelson Teich pede demissão menos de um mês depois de assumir. *BBC News Brasil*, 15 maio 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52683285>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

MOISÉS, José Alvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle institucional no Brasil contemporâneo* [s.l.: s.n.], 2014.

NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia? *Revista Sociologias*, Porto Alegre, a. 12, n. 23, p. 74-141, jan./abr. 2010.

NOGUEIRA, Marta. Governo indica outro militar para conselho da Petrobras; almirante segue presidente. *Reuters*, Rio de Janeiro, 20 mar. 2020. Notícias de Negócios. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN2172G0-OBRSBS>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

PAZUELLO nomeia nove militares do Exército para atuar no Ministério da Saúde. *G1*, Brasília, 19 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/19/pazuello-nomeia-nove-militares-do-exercito-para-atuar-no-ministerio-da-saude.ghhtml>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Democratic constitutionalism. In: BALKIN, Jack M.; SIEGEL, Reva B. *The Constitution in 2020*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

POST, Robert. Democracy and equality. *Law, Culture and the Humanities*, p. 142-153, 2005.

RODRÍGUEZ, Ignacio Álvarez. Los derechos políticos de los miembros de las fuerzas armadas a luz del principio de neutralidade política. *Estudios de Deusto*, Bilbao, v. 62/2, p. 147-190, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. Os direitos políticos e os militares na Constituição de 1988. *Paraná Eleitoral*, v. 2, n. 3, p. 345-360, 2013.

SCHWARCZ, Lília Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras. 1. ed. 2019. *E-book* (288 p.).

SHALDERS, André. Mandetta é demitido do Ministério da Saúde após um mês de conflito com Bolsonaro: relembre os principais choques. *BBC News Brasil*, Brasília, 16 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52316728>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

SHINOHARA, Gabriel. Número de militares da ativa no governo federal cresce 13% com Bolsonaro. *O Globo*, 5 ago. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/numero-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-13-com-bolsonaro-23854701>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. Democracy Index 2019: a year of democratic setbacks and popular protest. 2020. Disponível em: <http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019>. Acesso em: 30 jul. 2020.

VARGAS, Mateus. Bolsonaro impõe e Ministério da Saúde libera cloroquina para todos os pacientes com Covid-19. *Estadão*, Brasília, 20 maio. 2020. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-saude-libera-cloroquina-para-todos-pacientes-de-covid-19,70003308705>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

_____. Para Mandetta, militares da Saúde entendem de “balística”: “Só vejo acúmulo de óbitos”. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 jun. 2020. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,para-mandetta-militares-da-saude-entendem-de-balistica-so-vejo-acumulo-de-obitos,70003362979>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

VEJA quem são os ministros de Jair Bolsonaro. *Agência Brasil*, Brasília, 1º jan. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/veja-quem-sao-os-ministros-de-jair-bolsonaro>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes*. São Paulo: Companhia das Letras. 1. ed. 2018, *E-book* (332 p.).

Sobre os autores e as autoras:**Katya Kozicki** | *E-mail:* katyakozicki@gmail.com

Professora titular de Teoria do Direito da Pontifícia Universidade Católica e da Universidade Federal do Paraná, Programas de Graduação e Pós-Graduação, Pesquisadora do CNPq.

Vera Karam de Chueiri | *E-mail:* vkchueiri@gmail.com

Professora Associada de Direito Constitucional da Universidade Federal do Paraná, Pesquisadora do CNPq.

Rick Daniel Pianaro da Silva | *E-mail:* rickpianaro@gmail.com

Mestrando em Direito do Estado na Universidade Federal do Paraná, Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

Marina Bonatto | *E-mail:* marina.bnnt@gmail.com

Mestranda em Direito Socioambiental e Sustentabilidade na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Bolsista Capes/Proex.

Data de submissão: 31 de julho de 2020.

Data de aceite: 10 de novembro de 2020.