

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

Rodolfo Tadamitsu Ono

O Executivo e o Legislativo na Defesa Nacional

Brasília
2016

Rodolfo Tadamitsu Ono

O Executivo e o Legislativo na Defesa Nacional

Monografia apresentada como pré-requisito para
obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política pelo
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

**Brasília
2016**

O Executivo e o Legislativo na Defesa Nacional

Monografia de conclusão de curso de graduação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Rafael Silveira e Silva - Orientador
Instituto de Ciência Política - Universidade de Brasília

Professora Doutora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo - Instituto de Ciência Política -
Universidade de Brasília

Dedico este trabalho aos meus familiares,
amigos e mestres.

Agradecimentos

Não somos ilhas. Todos os acontecimentos em nossas vidas contam com a participação de inúmeras pessoas. Dessa imensidão de vidas que compartilham um pouco de sua vivência conosco, algumas são mais perceptíveis e marcantes aos nossos olhos e corações. Dessa maneira, não posso deixar de agradecer-las.

Agradeço, primeiramente, aos meus familiares. Em especial, aos meus pais, meus maiores exemplos de vida. Meu pai Hitoshi Ono, um ser ímpar. Suas qualidades são de grande inspiração. Minha mãe Keiko Ono, uma alma caridosa que dedicou sua vida ao bem-estar de nossa família. Sem meus pais, eu nada seria.

Na caminhada da vida, conhecemos novas pessoas e, por ventura, geramos luzes inspiradoras, os nossos filhos. Ao meu filho Hayato, obrigado por existir. À minha companheira Lia, obrigado pelo apoio prestado, poucas pessoas me conhecem como você.

Aos meus amigos, agradeço por tornarem meus dias mais sorridentes e mais leves. Sem amigos, a vida teria poucas cores.

Aos professores, os mestres que tem como profissão compartilhar o conhecimento e incentivar a sua criação, obrigado pelas lições prestadas. Na conquista da graduação, não posso deixar de agradecer os professores do Instituto de Ciência Política e, em especial, aos professores Rafael e Suely que, além de me inspirarem pelo papel que desempenham em sala de aula, prestaram valiosas e imprescindíveis informações e observações para que este trabalho fosse finalizado com êxito.

Por fim, agradeço também aos militares das Forças Armadas que me auxiliaram no aperfeiçoamento do meu trabalho através da disponibilização de matérias de pesquisa e entrevistas.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo avaliar o papel do Executivo e do Legislativo brasileiros sobre a formulação da política de defesa nacional. A avaliação deu-se principalmente pela revisão bibliográfica sobre a criação do Ministério da Defesa e da atuação dos parlamentares sobre a temática, além do uso de entrevistas de assessores parlamentares militares e do coordenador da Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional. Conclui-se que a defesa nacional tem chamado cada vez mais atenção das autoridades civis, apesar da preponderância do Executivo sobre as ações relativas à área em detrimento de atores do Legislativo, embora a participação dos parlamentares não seja desprezível, como demonstrado pela criação, em 2008, da Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional e a atuação constante de assessores parlamentares militares para defender os interesses das Forças Armadas nos assuntos que lhes afetam direta ou indiretamente.

Palavras chave: Defesa Nacional, Executivo, Forças Armadas, Legislativo.

ABSTRACT

The purpose of the following assignment is to evaluate the function of the Brazilian Executive and Legislative Powers on the formulation of a national defense policy. The evaluation was done mainly by reviewing the bibliography on the creation of the Brazilian Ministry of Defense and the performance of parliamentarians on the subject, interviews with military parliamentary advisors and the coordinator of the Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional. Concludes that the national defense has called increasingly the attention of the civil authorities. Despite the preponderance of the Brazilian Executive Power on the relative actions related to the area to the detriment of legislative agents. Although the participation of parliamentarians is not negligible, as demonstrated by the creation of, in 2008, Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional and the constant performance of military parliamentary advisors to defend the interests of the armed forces that affect them directly or indirectly.

Keywords: national defense, Executive, Armed Forces, Legislative.

GRÁFICOS

Gráfico 1 . Quantidade de projetos de leis ordinárias sobre defesa nacional e assuntos militares e total de projetos de leis ordinárias apresentados por deputados federais de 1999 a 2014	45
Gráfico 2 Audiências públicas – 1998 a 2008	53
Gráfico 3 – Índice de especialização dos membros da CREDN da Câmara dos Deputados em 2014, em matéria de Defesa Nacional	57
Gráfico 4 - Registros de frentes parlamentares 2003-16	67
Gráfico 5 - Quantidade de propostas de emendas parlamentares ao orçamento destinadas ao Ministério da Defesa ou a órgãos subordinados a essa pasta	77
Gráfico 6 - Soma dos valores das emendas parlamentares apresentadas ao orçamento destinadas ao Ministério da Defesa ou a órgãos subordinados a essa pasta (em R\$ milhões) .	77

TABELAS

Tabela 1 Classificação de Regimes Latino-Americanos	17
Tabela 2 Percentual de audiências públicas que tratam sobre defesa Nacional 1998- 2008.....	54
Tabela 3 CREDN – Proposições apresentadas -1998-2008	54
Tabela 4– Índice de especialização dos membros da CREDN da Câmara dos Deputados em 2014, em matéria de Defesa Nacional	56
Tabela 5 - Número de assessores da ASPAER – 2004-2008	73

QUADROS

Quadro 1 – Críticas a submissão militar ao controle civil	36
Quadro 2 Modificações sobre as relações civis-militares após a criação do Ministério da Defesa	41
Quadro 3 Indicadores e variáveis da especialização parlamentar na CREDN	55

LISTA DE ABREVIATURAS

ANAC- Agência Nacional de Aviação Civil
CDN- Comissão de Defesa Nacional
CRE- Comissão de Relações Exteriores
CREDN- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
DPDN- Documento de Política de Defesa Nacional
EB- Exército Brasileiro
EMCFA- Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EMFA- Estado-Maior das Forças Armadas
EMG- Estado-Maior Geral
END- Estratégia Nacional de Defesa
FAB- Força Aérea Brasileira
FFAA- Forças Armadas
FHC- Fernando Henrique Cardoso
GTI- Grupo de Trabalho Interministerial
MD- Ministério da Defesa
MP- Medida Provisória
ONU- Organização das Nações Unidas
PDN- Política de Defesa Nacional
RCM- Relações civis-militares
SNI- Serviço Nacional de Informações
STM- Superior Tribunal Militar

Sumário

1 INTRODUÇÃO	14
2 REVISÃO DA LITERATURA	15
2.1 Conceitos	15
2.2 Breve histórico das relações civis-militares antes da criação do Ministério da Defesa	23
2.3 Ministério da Defesa (MD)	29
2.3.1 Importância do MD	29
2.3.2 Dificuldades à submissão civil e críticas a estrutura do MD	32
2.3.3 Mudanças	37
2.4 Atuação do Legislativo	42
2.4.1 Participação na Defesa Nacional	44
2.4.2 Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)	47
3. COLETA DE DADOS E RESULTADOS	59
3.1 Frentes Parlamentares	59
3.1.1 Frente Parlamentar da Defesa Nacional (FPMDN)	62
3.2 A assessoria parlamentar dos comandos militares	69
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, durante sua história republicana, presenciou a decisiva influência dos militares em questões políticas controversas. Essas interferências tiveram seu auge no governo militar instaurado em 1964 e, mesmo com a redemocratização, deixaram marcas profundas na relação entre os atores políticos civis, as Forças Armadas e a dinâmica da formulação das políticas públicas para a área da defesa nacional.

Dessa maneira, o presente estudo visa analisar como se deram as relações entre civis e militares na formulação da política da defesa, principalmente após a criação do Ministério da Defesa, em 1999, e a participação dos parlamentares na formulação dessa importante política pública nos últimos anos. Ou seja, como os poderes Executivo e Legislativo atuaram em relação a política da defesa nacional no contexto pós-redemocratização? A avaliação de tal atuação se deu através principalmente da revisão bibliográfica sobre a temática, dando-se enfoque para a aprovação ou discussão de legislação ou políticas públicas sobre a área.

Este trabalho está dividido em três seções principais, além da introdução, que são a revisão bibliográfica sobre o assunto tratado, coleta de dados e resultados e as considerações finais.

Sobre a revisão bibliográfica, parte-se da conceituação de importantes termos que serão utilizados neste trabalho como democracia, defesa nacional e as relações civis-militares. Foi observada a relevância do Executivo, representado pela criação e atuação do Ministério da Defesa, para que as relações civis-militares se desenvolvessem, favorecendo os civis, e que o governo dê mais atenção para a política de Defesa. Embora seja suposto que o Parlamento brasileiro deva ser atuante para o desenvolvimento dessa importante política pública, sua atuação tem sido aquém, principalmente pela debilidade da Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional como *locus* de atuação e engajamento dos parlamentares na temática.

Porém, algumas inquietações acerca da passividade do Congresso Nacional ou o seu papel secundário apontado por alguns estudos (CASTRO et al., 2000; FUCILLE, 2002; ROCHA E FIGUEIREDO, 2012; OLIVEIRA, 2014; ARAÚJO E CASTRO, 2000; MADRUGA, 2015) levaram este pesquisador a coletar dados, através principalmente de entrevistas, de outras formas de interlocução presentes no parlamento brasileiro, sendo elas a existência da Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional e a atuação da assessoria parlamentar das Forças Armadas. Dessa maneira, a avaliação do papel desses meios de interlocução é uma questão subsidiária sobre a importância do Legislativo e do Executivo

para a temática da defesa nacional.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Quando os militares assumiram o poder em 1964, não havia muitos estudos sobre a história das Forças Armadas no Brasil. A perplexidade do autor diante do cenário por ele vivido o fez questionar:

... como foi possível que ninguém tivesse previsto aquele tipo de golpe, embora todos falassem, e muitos pensassem, em golpe? Como foi possível ignorar as mudanças por que passara esse ator político, responsáveis por sua nova postura? (CARVALHO, 2006, p.9)

Essa passagem demonstra que não podemos desconsiderar os estudos sobre os militares e sua instituição, importantes agentes na formulação da política da Defesa Nacional. Ainda para José Murilo de Carvalho, a instituição militar é o que se chama de instituição total.

Essas instituições, pelo fato de envolverem todas as dimensões da vida de seus membros, constroem identidades mais fortes. Quando plenamente desenvolvidas, requerem de seus membros uma radical transformação de personalidade...Uma identidade mais forte aumenta o grau de autonomia da organização em relação ao meio ambiente (2006, p.13).

2.1 Conceitos

Neste trabalho, serão tratados os conceitos de democracia, da defesa nacional e das relações civis-militares. Dessa maneira, é preciso, antes, defini-los.

O conceito de democracia utilizado é o definido por Mainwaring et al (2001). Estes autores preocupam-se em construir uma definição adequada de democracia representativa moderna, através de critérios específicos para, posteriormente, avaliar o cenário político latino-americano. Afirma-se, a definição de democracia por eles estabelecida, uma definição minimalista, pois constam apenas propriedades ou características indispensáveis. Segundo os autores

A democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares

estão sob controle civil (p.645)

Avaliam o regime político de dezenove países da região no período de 1945-99, utilizando uma classificação tricotômica ordinal: democráticos, autoritários ou semidemocráticos. Explicam de maneira específica todos os critérios, mas, para este estudo, focaremos o quarto aspecto: os governos eleitos de fato governam e estão sobre o controle civil. Para os autores, se os representantes eleitos não conseguem exercer controle sobre as arenas políticas por seres ofuscados ou impedidos por autoridades não-eleitas, tal fato contraria toda a lógica do processo eleitoral que legitima as decisões do governo eleito. Esse critério parece especialmente relevante para o contexto latino-americano, pois a região sofreu com muitos governos militares ou com governos civis eleitos, mas que governavam à sombra dos militares. Eram governos “tutelados”.

Nessa perspectiva de democracia, os militares não interferem substancialmente em arenas políticas que não dizem respeito especificamente às Forças Armadas. Além disso, não interferem de maneira a influenciar nas eleições presidenciais.

Há uma *violação grave* desse princípio democrático quando: a) os líderes militares ou os militares como instituição dominam abertamente áreas de políticas públicas não relacionadas estritamente com as Forças Armadas; ou b) o chefe de governo eleito é um fantoche, de modo que o processo eleitoral não determina realmente quem governa.

Há *violação parcial* quando os líderes militares ou as Forças Armadas como instituição têm poder de veto sobre políticas importantes em algumas áreas não relacionadas com questões propriamente militares (MAINWARING et al., 2001, p.660)

A classificação dos regimes políticos depende do nível de violação dos critérios. Se o país respeita todos os critérios, é considerado democrático. Se violar de maneira grave pelo menos um dos critérios, é considerado autoritário. E, por último, se viola de maneira parcial pelo menos um dos critérios, é considerado semidemocrático.

Os autores assumem a dificuldade de classificar, mesmo esclarecendo os critérios, os regimes políticos. No período analisado, dos dezenove países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela), apenas Costa Rica não vivenciou um período autoritário.

**Tabela 1 Classificação de Regimes Latino-Americanos
1945-99**

Argentina	1945	A	México	1945-87	A
	1946-50	S		1988-99	S
	1951-57	A	Nicarágua	1945-83	A
	1958-61	S		1984-99	S
	1962	A	Panamá	1945-47	S
	1963-65	S		1948-55	A
	1966-72	A		1956-67	S
	1973-74	D		1968-89	A
	1975	S		1990-93	S
	1976-82	A		1994-99	D
Bolívia	1983-99	D	Paraguai	1945-88	A
	1945-55	A		1989-99	S
	1956-63	S	Peru	1945-47	S
	1964-81	A		1948-55	A
Brasil	1982-99	D		1956-61	S
	1945	A		1962	A
	1946-63	D		1963-67	D
	1964-84	A		1968-79	A
Chile	1985-99	D		1980-82	D
	1945-72	D		1983-84	S
	1973-89	A		1985-87	D
Colômbia	1990-99	D		1988-91	S
	1945-48	S	Peru	1992-94	A

Colômbia	1949-57	A	Peru	1995-99	S
	1958-73	S		1945-65	A
	1974-89	D	Rep. Dominicana	1966-73	S
	1990-99	S		1974-77	A
Costa Rica	1945-48	S		1978-93	D
	1949-99	D		1994-95	S
El Salvador	1945-83	A		1996-99	D
	1984-91	S	Uruguai	1945-72	D
	1992-99	D		1973-84	A
Equador	1945-47	A		1985-99	D
	1948-60	D	Venezuela	1945	A
	1961-62	S		1946	S
	1963-66	A		1947	D
	1967-69	S		1948-57	A
	1970-78	A		1958-99	D
	1979-99	D			
Guatemala	1945-53	S			
	1954-85	A			

	1986-99	S
Haiti	1945-99	A
Honduras	1945-54	A
	1955-56	A
	1957-62	S
	1963-70	A
	1971	S
	1972-81	A
	1982-93	S
	1994-99	D

Obs.: Codificamos o ano de transição de um regime como pertencente ao novo regime. Por exemplo, embora a ditadura militar argentina tenha durado de 1976 a 1983, codificamos 1983 como democrático, porque o novo regime foi instalado em dezembro daquele ano. D = democrático; S = semidemocrático; A = autoritário.
 Fonte: Mainwaring et al., 2001, p.662-3.

Os próprios autores classificam o Brasil como uma democracia no período posterior ao Regime Militar e reconhecem o período autoritário vivenciado entre 1964-84. A intenção do presente trabalho não é discutir a validade da classificação imposta ao Brasil por Mainwaring et al. (2001), mas demonstrar a importância do controle civil sobre os militares para a vida democrática.

D'Araújo e Castro (2000) confirmam a influência dos regimes militares na região do Cone Sul, onde são considerados os casos do Brasil, Chile, Paraguai, Argentina, Bolívia e Uruguai, e sua atual inserção nos regimes políticos democráticos dos respectivos países. Remontam as peculiaridades vividas por cada país e os desafios enfrentados para a superação do regime ditatorial, a transição para a democracia e as dificuldades para consolidação das lideranças civis e a profissionalização militar, embora as situações desses países pareçam coincidir quanto a inabilidade das lideranças civis para lidar com a temática da Defesa Nacional no contexto democrático, falta *expertise*.

Em consonância com as definições apresentadas de Mainwaring et al (2001) e Huntington (1996), Castro et al. (2009), em publicação na Red de Seguridad y Defensa de América Latina, defendem que a responsabilidade pela defesa Nacional, em um contexto de democracia representativa, deve ser compartilhada, tendo como instituições pilares o Executivo, representado pelo Ministério da Defesa, e o Legislativo, representado pelos parlamentares da Câmara baixa e pela comissão de defesa nacional dos países.

El concepto de democracia implica que los gobernantes son los representantes legítimos del pueblo y que es el Pueblo quien tiene el poder supremo. Por consiguiente, ningún sector del Estado puede estar excluido de su control. Las decisiones en el ámbito de la defensa afectan la vida de

los habitantes y el destino de los recursos públicos (CASTRO et al., 2009, p.27)

O controle institucionalizado das Forças Armadas, apesar de não ser o único critério para a consolidação democrática, é essencial. Os militares devem reconhecer o seu papel no conjunto da administração da máquina estatal e da importância da sua profissionalização para melhor servir os interesses do Estado. Afeta a segurança da sociedade interna e externa do país, além de representar ônus financeiro aos contribuintes, pois tais políticas são sustentadas pelo orçamento público, e ao Estado (CASTRO et al, 2009).

O parlamento possui importante arena para a maturação dessas políticas, pois é a representação dos diversos grupos sociais presentes no país e deve levar em consideração o impacto dessas políticas na sociedade como um todo, e não somente sobre as instituições de segurança, como as Forças Armadas. Sua atuação dá legitimidade e transparência para o processo decisório, devendo garantir o caráter público. O parlamento, além da participação no processo de formulação da política e no orçamento do setor da Defesa, deve também fiscalizá-las. Dessa maneira, a política de Defesa deve sofrer reflexo dos interesses nacionais, que devem ser acolhidos pelos parlamentares (CASTRO et al, 2009).

Embora Legislativo e Executivo cumpram funções diferentes, compartilham a responsabilidade sobre o setor de defesa, devendo haver adequada cooperação entre civis e militares. Dessa maneira, as comissões temáticas são arenas para a interação entre a academia, as Forças Armadas, organização da sociedade, além do próprio poder Executivo. Além disso, essa arena é importante para a formação de consensos interpartidários.

A eficiente condução política sobre a defesa nacional depende muito do relacionamento dos atores envolvidos. O Parlamento deve ser capaz de articular com outros atores e a comissão de defesa é uma arena possível para a articulação inclusive com a sociedade civil, com a finalidade de captar percepções diferentes sobre os rumos tomados, legitimando a política adotada para o campo da defesa nacional. Cabe a essa comissão demonstrar ao Parlamento a importância da temática. O relacionamento com o Executivo, por parte da comissão, demanda que esta tenha conhecimentos especializados e experiência sobre a “organización militar, la legislación del sector defensa, doctrina de empleo de las Fuerzas Armadas, y todo aquello vinculado con El desempeño de este sector.” (CASTRO et al, 2009, pp. 88-9)

Os legisladores e os assessores da comissão devem ter capacidade argumentar e defender a posição da comissão. Em alguns países latino-americanos é privativa a iniciativa

de proposta de lei sobre algumas da defesa nacional, sendo o Ministério da Defesa o órgão superior para a condução e execução das políticas públicas na referida área (CASTRO et al, 2009).

A relação com as Forças Armadas deve ser constante e até mesmo direta. Deve-se ter contato com o alto-comando militar e também com níveis hierárquicos mais baixos quando estes possuírem maior conhecimento do assunto pertinente à comissão. Essa interação com FFAA e com o próprio MD leva ao Parlamento o conhecimento sobre a real capacidade de operacionalização das políticas que se pretende discutir (CASTRO et al, 2009).

A participação direta da sociedade sobre as instituições políticas é fomentada pelo avanço dos meios de comunicação. A sociedade, cada vez mais, se enxerga como ator político. A sociedade civil e os meios de comunicação podem auxiliar na eficiente formulação e implementação da política de defesa, a legitimando. Com o quase monopólio do manejo da política de defesa pelos militares, a preocupação da sociedade como um todo com a defesa tem sido relegada. É um assunto que não faz parte da agenda pública (CASTRO et al, 2009).

De acordo com diferentes autores, num Estado de direito a supremacia civil sobre as questões de defesa deve ser estruturada, resumidamente, da seguinte maneira: 1) o presidente deve ser o comandante em chefe das forças armadas e, entre ele e as Forças Armadas, deverá haver um ministro da Defesa civil; 2) o parlamento deve fiscalizar e legislar sobre políticas de defesa, além de participar da definição orçamentária dessa área; 3) estabelecer o contingente das Forças Armadas e o seu equipamento; 4) divulgação das políticas públicas nessa área e expandir o seu conhecimento para a sociedade (CASTRO et al, 2009).

Com relação a conceituação das relações civis-militares, um autor seminal nas relações entre civis e militares é Samuel Huntington (1996). Este procurou criar uma teoria sobre as relações civis-militares, pretendendo estimular maior reflexão sobre a relação civil-militar e a segurança nacional. Para o autor, “o controle civil é alcançado na medida em que se reduz o poder dos militares.” (1996, p.99). Dessa maneira, a preocupação básica é minimizar o poder militar e Huntington aponta duas possíveis respostas.

A primeira é o controle civil subjetivo, onde o que se procura é maximizar o poder civil em detrimento dos militares. O autor não trata o poder civil como um bloco, algo homogêneo, afirmando que o aumento do poder civil, na verdade, significa o aumento do poder de algum grupo ou vários grupos civis frente aos militares. Tais grupos civis disputam influência sobre os militares, atingindo seu fim “ao tornar civis os militares, fazendo deles o espelho do Estado.” (1996, p.102). Porém, Huntington aponta que a ascensão da profissão militar gerou maior autonomia desse grupo frente aos grupos civis, tornando o controle civil subjetivo

obsoleto.

A segunda resposta, o controle civil objetivo, surge com a missão de maximizar o profissionalismo militar, ao distanciá-los da esfera política e os transformando meramente em instrumento coercitivo do Estado. “A essência do controle civil objetivo é o reconhecimento do profissionalismo militar autônomo; a essência do controle civil subjetivo é a negação de uma esfera militar independente” (1996, p.102). O objetivo é tornar os militares politicamente neutros, dessa maneira, os inutilizando para as disputas na esfera política. Porém, seu profissionalismo é mantido, assim como sua submissão ao grupo civil legitimamente eleito, no caso de uma democracia representativa. Para o autor, o controle civil objetivo aumenta as chances de se alcançar a segurança militar. A concretização do controle civil objetivo é atrapalhada pela negação de grupos civis em abandonar a perspectiva do controle civil subjetivo. Ou seja, não aceitam a profissionalização militar e sua consequente neutralidade política, pois isso seria prejudicial à subordinação dos militares aos interesses particulares de tais grupos civis.

Para Carlos Arroyo Borgen (*in* CASTRO et al., 2009, p.27), Huntington continua sendo um clássico para o estudo relações civis-militares, embora críticas e novas teorizações tenham surgido. Ele estabelece que, num governo democrático, haja controle civil sobre militares. Podemos entender, então, que os políticos democraticamente eleitos devem ter autonomia para decidir sobre as políticas públicas sem a interferência das Forças Armadas em assuntos que não sejam relativos aos militares.

Castro (2007) realizou uma pesquisa quantitativa para verificar, na visão de especialistas civis sobre instituição militar, as relações civis-militares (RCM). Os resultados apontam que houve melhoras das relações entre civis-militares na última década, e devem continuar melhorando nos próximos dez anos. Para os especialistas, o Exército é a Força Singular que apresenta maiores desafios para uma boa relação civil-militar. Sobre o contato pessoal que tiveram com tal instituição, na média, classificaram como regular ou pouco positiva.

Entre fatores importantes que atrapalham as relações civis-militares apontados pelos estudiosos, destaco: pouca importância atribuída pelos partidos políticos e pelos parlamentares às questões militares, pouca compreensão da sociedade acerca da importância e das funções das Forças Armadas (FFAA), valores de superioridade moral inculcado pelo sistema de formação profissional militar e desconfiança e/ou desinteresse do meio acadêmico civil em relação a se estudar os militares. Entre as afirmações sobre fatores que melhoraram as relações civis-militares postas aos entrevistados, a de maior aceitação é que, embora exista resistência, foram melhoradas

por causa do intercâmbio acadêmico.

Por fim, é necessário estabelecer o conceito de defesa nacional. Para Carlos Arroyo Borgen (CASTRO et al., 2009), aponta que o Estado possui três elementos constitutivos: governo, população e território. Possui o monopólio do uso legítimo da força e não reconhece autoridade superior a ele.

el Estado tiene como finalidad última asegurar supropia existencia y continuidad mediante laprotección permanente de suintegridad territorial, suindependencia política y la seguridad de sus habitantes (CASTRO et al., 2009, p.16).

As Forças Armadas e Forças de Segurança são instituições coercitivas que podem ser utilizadas pelo Estado para preservação de seus elementos constitutivos. As Forças Armadas são instrumentos do Estado para a administração e execução do uso da força, sendo também o último instrumento para que os interesses de um país sejam atingidos. São instituições permanentes e regulares.

O conceito de defesa pode ser entendido como ações para manter a segurança. O Estado, atualmente, deve garantir a liberdade pessoal dos seus cidadãos, seu bem-estar e seus direitos.

Por defensa ha de entenderse una de las políticas públicas tendiente a garantizar la seguridad del Estado, através de la ejecución de un conjunto de medidas y acciones destinadas a superar las amenazas y riesgos que requieren el empleo de las capacidades militares. La defensa nacional es la capacidad del Estado de proteger adecuadamente sus intereses nacionales contra las amenazas de origen externo o interno, en caso necesario mediante el uso de la fuerza armada. (CASTRO et al., 2009, p.22).

Como características, a Defesa Nacional é um bem público puro, e não deve ser encarado como fim em si mesmo, devendo estar em consonância com os interesses nacionais. Não é separada das demais políticas públicas. Cabe ao Estado promover este serviço aos cidadãos, coordenando suas atividades (CASTRO et al., 2009).

Como as demais políticas públicas, os gastos com a defesa devem ser encarados como um custo de oportunidade. Deve ser avaliado quanto é necessário ser gasto e a possibilidade que esses gastos sejam efetuados. Tudo isso com a participação da sociedade. Devem-se avaliar os custos e benefícios dos investimentos efetuados. A defesa pode ser analisada segundo critérios funcionais, organizacionais, normativos ou econômicos, não sendo uma política afastada das outras, por isso a importância do diálogo para esse setor com as

instituições políticas e sociais (CASTRO et al., 2009). Nesse contexto, é essencial que o Executivo e o Legislativo tenham controle sobre a política de Defesa.

Como política pública, a política de defesa deve ser transparente, eficaz e eficiente. Deverá possuir estudo fundamentado sobre possíveis ameaças ao Estado e seus interesses nos mais diversos níveis (nacional, regional, internacional) e implementar a sua política de acordo com os recursos disponíveis material, pessoal e financeiro (CASTRO et al., 2009).

política de defensa se desprende la política militar, la que es esencialmente técnica y tiende a garantizar e incrementar la eficiencia de la Fuerzas Armadas partiendo de su organización, funcionamiento, tradición, doctrina y valores (Castro et al., 2009, p. 26)

Las políticas de seguridad y de defensa establecen la orientación de las acciones de gobierno y determinan los medios, mecanismos e instituciones para concretar esa seguridad, a partir de los principios constitucionales del Estado (CASTRO et al., 2009, p.61)

2.2 Breve histórico das relações civis-militares antes da criação do Ministério da Defesa

A história do Brasil pode ser confundida, por vezes, pela intromissão militar nos assuntos relativos à vida civil. José Murilo de Carvalho (2006) demonstra a trajetória da política brasileira e sua forte relação com os militares, com o estudo de vários períodos de nossa história. No Brasil Império, não houve crise política por interferência dos militares. Já no período posterior, as interferências militares foram recorrentes, tendo seu ápice na ditadura civil-militar que durou 21 anos. Nesse contexto, não só a política de defesa estava nas mãos dos militares, como sua intromissão nos assuntos relativos a vida civil foram muitas.

No período entre 1946-64 predominou, no que diz respeito às relações civis-militares, o que Stepan (1975) intitulou como “padrão moderador”. Neste padrão, os militares são chamados à vida política para arbitrar delicadas situações nessa arena. Porém, não lhes é legitimado pelas elites sociais e civis o protagonismo político quanto às mudanças internas ao sistema político. Os militares têm como papel essencial a manutenção do *status quo*. Geralmente a ação do poder moderador se dá pela deposição do chefe do executivo e a entrega da direção do executivo nas mãos de grupos civis. Há nesses militares a aceitação de que grupos civis são mais hábeis na direção dos governos.

Esse padrão foi alterado com a crise ocorrida no governo de João Goulart iniciada com a renúncia do então presidente Jânio Quadros. Comandantes das Forças Armadas posicionaram-se contra a posse de Jango, assim como diversas lideranças civis. Porém, Jango

recebeu apoio de vários setores da sociedade e de políticos importantes, como Leonel Brizola, Juscelino Kubitschek e Carvalho Pinto, embora, para o Vieira (2000, p.191), decisiva foi a sustentação militar recebida pelo III Exército, representando apoio dos militares a Jango. A saída para a crise foi a instituição do parlamentarismo. Percebe-se que não são, nesse caso, os representantes eleitos os atores fulcrais, o que é um problema para a democracia. Quem garante, influencia a posse do presidente são funcionários públicos, os militares, quando o fluxo de poder decisório deveria ser o contrário. As FFAA deveriam agir de forma coesa e sob liderança do seu comandante supremo, o presidente da República.

Vale ressaltar, como lembra Jorge Ferreira (2003), que as reformas de base no governo Jango, eram defendidas por organizações de subalternos das Forças Armadas, como sargentos da Aeronáutica e do Exército, marinheiros e fuzileiros navais. Eles representavam os militares em armas para a esquerda. Reivindicavam o fim das arbitrariedades e discriminações dentro dos quartéis, o que era intolerável ao oficialato. Esse posicionamento das praças representava o enfraquecimento da disciplina e hierarquia, valores basilares da instituição militar. Estima-se que dos 40 mil sargentos da ativa, 22 mil eram brizolistas, ou seja, apoiadores da causa esquerdista. Com a decisão contrária do STF em 11 de setembro de 1963 contrária a elegibilidade dos sargentos, um levante armado, arquitetado no Clube de Suboficiais, Subtenente e Sargentos, com sede em Brasília, foi posto em prática. Tomaram o controle da capital por algumas horas, logo sendo sufocados por forças legalistas. Após esse episódio, a relação com o oficialato deteriorou-se.

O grupo minoritário golpista presente nas FFAA começou a ganhar terreno. Este grupo procurou lideranças civis, como o governador de Minas Gerais Magalhães Pinto para apoio ao golpe. As insurreições das praças inquietaram o posicionamento passivo dos oficiais legalistas, pois os próprios pilares das FFAA estavam ameaçados, a disciplina e a hierarquia. A conspiração foi assumida pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Castelo Branco. Embora o chefe da Casa Militar de Goulart, general Assis Brasil, garantisse que existia um dispositivo militar para conter conspiradores. Como veria o próprio Goulart, esse mecanismo pouco fez ou mesmo não era existente (FERREIRA, 2003).

Em sua maioria, a oficialidade das FFAA estava afastada dos debates políticos e sua preocupação era cumprir seus deveres profissionais, mas, diante da radicalização da esquerda, principalmente com grupos que pegaram em armas e que estavam dispostos a golpear as instituições (RIDENTI, 2004), davam ouvidos à minoria golpista. É necessário dizer que

havia entre a oficialidade posições de esquerda e nacionalista. Pensar as Forças Armadas como monolítica, ao menos no período anterior ou mesmo durante o Regime Militar, é um erro. O posicionamento dos comandantes divergia mesmo dentro das próprias Forças. (Ferreira, 2003). Nesse sentido, o controle civil estabelecido poderia ser entendido no que Huntington classificou como controle civil subjetivo. Dados fornecidos por Stepan (1975, p. 139) afirmam que em 1963 apenas 10% dos oficiais superiores dos quadros do Exército eram favoráveis à deposição do presidente João Goulart. Cerca de 10% a 20% apresentavam ativismo a favor do então Presidente e o restante dos oficiais superiores encontrava-se em situação de neutralidade política.

É interessante o posicionamento do general Kruel, comandante do II Exército e amigo pessoal de Goulart. “[... Kruel alegou que não queria derrubar ninguém, mas que lutava pela própria vida institucional das Forças Armadas “que começa a ser minada por organismos espúrios” (FERREIRA, 2003). A revolta dos marinheiros, motim executado por praças, foi ponto de inflexão na conduta contrária ao golpe dos legalistas. O presidente, na visão dos militares, incentivara a indisciplina ao atuar em favor das praças.

O general Mourão, apesar de ter desencadeado o movimento golpista, tinha em seu controle uma tropa pequena e despreparada, além de seu pouco prestígio pessoal dentro do Exército. Citando Raul Ryff, “como se deu bem, todo mundo aderiu” (1984, p.287). O apoio da oficialidade ao golpe era tratado como um ato de sobrevivência da própria instituição militar (FERREIRA, 2003. p.396-7)

O Regime Militar foi instaurado no dia 31 de março de 1964 e foi presidido pelos comandantes-chefes das três Forças Armadas dando uma nova configuração às relações civis-militares oriundas do período anterior. Ao depor o chefe do Executivo, os militares não se retiraram da política, mas tornaram-se os dirigentes, acarretando mudança radical no sistema político. Deixaram o seu papel de moderadores e, ao menos a princípio, com o apoio de importantes nomes civis, tomaram o poder (STEPAN, 1975).

Fico (2003) analisa a história do regime militar a partir da trajetória dos militares que compunham a chamada “linha-dura” da ditadura e que, posteriormente, com a obtenção de instrumentos repressivos como o AI-2 e AI-5, passam a formar o que ele chama de “comunidade” ou “sistema” de segurança. O discurso anticomunista e anticorrupção (FICO, 2003.p.174). “A ‘comunidade’ amparava-se naquilo que podemos chamar de ‘pilares básicos’ de qualquer ditadura: a espionagem, a polícia política e a censura.” (FICO, 2003p. 175)

O posicionamento da linha dura influenciou na maneira como outros atores da sociedade civil, inclusive a academia e os próprios políticos, encaram as questões de defesa nacional até hoje. Como este assunto é ligado aos militares, e eles ao regime autoritário, há uma repulsa.

Defesa e segurança não era tema para a Constituinte da época. Por quê? Porque a maior parte dos parlamentares, a situação política da época era a emergência do regime militar. Nós vivíamos no regime militar, então o que ocorria, ocorria de que grande parte dos parlamentares, o Congresso, o Executivo inclusive, viam a defesa, confundiam defesa com repressão política, e com isso prejudicou muito porque a minha geração não pensava defesa¹(Nelson Jobim)

Além disso, no regime militar, o poder decisório do Executivo foi fortalecido em detrimento do Legislativo.

Para Héctor Luís Saint-Pierre (CASTRO et al., 2000), os processos de transição democrática podem ser entendidos como a substituição dos militares no governo por civis legitimados pelo processo democrático. Porém, no cenário latino-americano essa transição não foi uma ruptura, mas sim um processo negociado e tutelado pelos próprios militares numa tentativa de reter suas prerrogativas institucionais. O vazio deixado por postos desocupados pelos militares não foram preenchidos, havia falta de expertise das autoridades civis. Dessa maneira, durante a transição da maioria dos países, os militares reocuparam tais postos. Houve dificuldade de diálogo entre as partes. Políticos civis despreparados sobre a temática da defesa e também o eram a academia. Devido a recorrentes golpes de Estado, estudos sobre defesa eram ligados, pela academia, com traços autoritários e fascistas. Acadêmicos que estudavam essa temática sofriam discriminação pelos seus pares. Nos primeiros governos civis, os militares mantiveram suas prerrogativas e os civis continuaram acuados.

A abertura política brasileira do período pós-85 não se distanciou do cenário latino-americano. Foi uma distensão controlada pelos próprios militares, ou seja, uma transição negociada “pelo alto”. O primeiro governo civil pós-ditadura foi tutelado militarmente. José Sarney teve o mandato presidencial garantido pelo seu ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, atendeu praticamente a todas as demandas dos militares. As relações civis-militares sofreram reflexo direto da maneira como a transição aconteceu (FUCILLE, 2002; WINAND e SAINT-PIERRE, 2010).

¹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=22QfMMTEfEQ>> Acesso em: 01 de agosto de 2016.

[...] a democratização, representada principalmente pelo Congresso Constituinte de 1987 e depois pela Constituição de 1988, assentou-se naquilo que no Brasil se tem chamado de “conciliação”. Por ela, vencedores e vencidos, governantes e governados, oprimidos e opressores, amigos e inimigos da ditadura, em todos os níveis se juntaram em prol da democracia.(Vieira, 2000.p.187)

Dessa maneira, a Constituição Federal de 88 legalizou a função interventora dos militares, através de vários artigos ambíguos, como o de número 142, ou dispersos, que garantem a manutenção das Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem. Possibilidade de convocação dos militares é ampla, inclusive na atuação na Segurança Pública. É preciso atentar para a diferença entre os conceitos de Defesa e Segurança Pública. A primeira deve ser reservada às Forças Armadas e a segunda às polícias. Porém, o texto constitucional não delimitou claramente as limitações desses conceitos (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010.p.10).

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 2006, p. 99)

Com Collor, as relações civis-militares começaram a alterar-se de maneira mais perceptiva, ocasionando em um novo perfil. Entre as modificações impostas às FFAA podem ser destacados:

a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional, o rebaixamento do *status* ministerial da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), juntamente à decisão de não mais se fabricar a bomba atômica. (FUCILLE, 2002. p. 5)

Porém, não conseguiu extinguir os ministérios das Forças Armadas, que o convenceram da inapropriação de um Ministério da Defesa para o sistema político brasileiro. Além disso, Collor não consegue atribuir novas missões às Forças Armadas, questão surgida pela “crise da identidade militar” ocasionada pelo fim da Guerra Fria. O emprego das Forças Armadas contra uma eventual guerra contra a Argentina ou contra o “inimigo interno”, principais hipóteses consideradas até então foram descartas. Mas a mudança no papel das Forças

Armadas não veio acompanhada numa atualização da doutrina militar e nem de seu comportamento (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

O governo Itamar presenciou o retorno ao quadro de tutela, permitindo que a definição dos ministros militares fosse definida numa disputa política.

Com FHC, temos a criação, em 1996, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e, conseqüentemente, do Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN), buscando

otimizar o sistema de defesa nacional, formalizar uma política de defesa sustentável e integrar as três Forças, racionalizando as suas atividades. Também compuseram os objetivos desta reformulação o alcance da transparência e da democracia no debate referente a este tema, uma maior articulação entre civis e militares e, também, entre as FA e o Itamaraty. (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010.p. 2)

2.3 Ministério da Defesa (MD)

2.3.1 Importância do MD

A inovação que o Ministério da Defesa representa não é desprezível... Criadas, em sua maioria, no contexto pós-II Guerra Mundial, a estas novas estruturas institucionais de fundamental importância nas sociedades contemporâneas caberia abrigar e coordenar os ramos diversos das Forças Armadas no plano governamental. Hoje, em virtude do sucesso que alcançou, o Ministério da Defesa existe em nada menos do que 161 dos 179 países do mundo, sendo que, das 18 nações que não o possuem, apenas 2 representam países de grande relevância no cenário internacional, a saber, Japão e México (FUCCILLE, 2002)

A criação do MD tem como função primordial centralizar as decisões sobre defesa nacional no plano governamental, portanto, em um contexto democrático, em mãos civis. Representa também a centralização das diretrizes político-estratégicas referente à Defesa. Dessa maneira, poderá existir otimização dos recursos distribuídos para as três Forças singulares, evitando uma dispersão de meios, fruto da coordenação de suas ações pelo MD. A coesão de uma política de Defesa Nacional poderá representar maior compreensão de sua importância para a sociedade civil e pelo interesse dos parlamentares de acompanhar os programas militares em detrimento de políticas setoriais desenvolvidos por militares e que causam a impressão de serem de interesse mais da Força singular do que para fins nacionais (FUCILLE, 2002).

É válido ressaltar que só com a criação do MD surgiu um órgão superior às Forças Armadas, além de intermediadora delas em sua relação com o presidente da República. Essa é a grande inovação do MD (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). O MD brasileiro é colocado entre o presidente da República e os comandos militares, assemelhando-se a outros no contexto mundial (FUCILLE, 2002). Muito embora a simples criação do MD não signifique a garantia da submissão das Forças Armadas a civis.

Segundo Oliveira (2005, p. 119 apud VASCONCELLOS, 2014, p. 6) “[...] a criação do Ministério da Defesa é a mais importante reforma no campo da Defesa nacional na história republicana em condição de normalidade democrática

Embora sua importância seja evidente, em outras ocasiões, os militares já haviam vetado propostas de centralização das decisões sobre Defesa. O argumento dos militares era que a criação do MD não traria nenhum benefício econômico, operacional e colocava em

dúvida também o ganho em questão política (FUCILLE, 2002; WINAND e SAINT-PIERRE, 2010).

A primeira tentativa de se estabelecer um ministério de integração das Forças Armadas data da Constituição de 1946. Resultou na criação do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Posteriormente, Castelo Branco também defendeu a ideia, mas não conseguiu implementá-la. Na Constituinte de 1988, foi barrada pelo lobby das Forças Armadas. Muito embora, como aponta Vasconcellos (2014), o primeiro órgão criado para organizar e preparar as Forças Armadas brasileiras, devido aos ensinamentos da Primeira e Segunda Guerra Mundiais de que era preciso haver integração entre as Forças singulares, foi o Estado-Maior Geral, em 1946, no Governo Dutra. O EMFA só seria criado em 1948, substituindo o EMG e adquirindo *status* de ministério. Muito embora esses organismos contassem com civis em seus quadros, não havia questionamento sobre a supremacia militar nesses assuntos, sendo confundida a Defesa Nacional com questões puramente militares.

Embora as resistências à criação do MD existissem, finalmente, em 1999, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o ministério foi criado. Como aponta Zaverucha, não se pode considerar a estrutura do MD sem avaliar o contexto da sua criação. Para o autor (2005, p.213) “o modo como o Ministério da Defesa funciona é um dos indicadores da (falta de) saúde da democracia no país.”

A criação do Ministério da Defesa resultou na extinção do EMFA e do rebaixamento dos então ministérios militares em comandos. A Casa Militar passou a integrar o Gabinete de Segurança Institucional (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

O Brasil foi o último país do continente a criar seu MD. A criação do MD ficou engessada pelas disputas entre a resistência das Forças Singulares, fato que foi modificado pela ambição do Brasil, em 1997, de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (FUCILLE, 2002. p. 10). O projeto, que não havia avançado durante o primeiro mandato de FHC, foi ajudado por questões externas. No dia 17 de agosto de 1997, o presidente argentino Carlos Menem defendeu publicamente que uma eventual cadeira no Conselho de Segurança da ONU para os países latino-americanos deveria ser rotativa, e não fixo ao Brasil como defendia FHC. Pouco tempo antes, os Estados Unidos da América anunciaram a Argentina como sócio militar extra Organização do Tratado do Atlântico Norte (ZAVERRUCHA, 2005, p.215).

A resposta verde-amarela veio rápida. Em 24 de agosto de 1997, FHC anunciou oficialmente a criação do MD, visando facilitar a aspiração brasileira a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. O fato de o Brasil possuir quatro ministros

militares respondendo pela pasta da Defesa poderia representar um empecilho, pois não era esse o desenho institucional da pasta da Defesa em muitos países. Ou seja, percebe-se que a criação do MD deu-se por seu uso instrumental. Não foi criado a fim de garantir a supremacia civil sobre questões de defesa (ZAVERUCHA, 2005, p.215).

Quando saudei o novo ministro da Defesa, Geraldo Quintão, na sua posse, eu disse e cito de novo: jamais cogitei a criação de Ministério da Defesa para reafirmar o comando civil sobre as Forças Armadas, porque isso não era necessário, posto que, através do presidente da República, esse elo já existe. Na verdade, a questão do Ministério da Defesa era, como ainda é, operacional e estratégica. Presidente Fernando Henrique Cardoso(ZAVERUCHA, 2005, p.235)

Do ponto de vista operacional, a Guerra do Golfo demonstrou a necessidade de coordenação num conflito e muito tem se falado das vantagens técnico-administrativas e técnico-operacionais da substituição de vários ministérios militares por um (FUCILLE, 2002).

Com a decisão de FHC, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com a presença dos ministros militares, entre outras autoridades civis, para a discussão da criação do MD. Porém, a massiva presença de militares acarretou no desequilíbrio para o lado das Forças Armadas (FUCILLE, 2002. p.11). O comando da criação do MD ficou a cargo do ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas(Emfa), general Benedito Onofre Leal. A escolha já indicava que o novo órgão teria uma percepção militar. Além do mais, também o limitava, considerando que o Emfa tinha menores poderes do que os demais ministérios militares (ZAVERUCHA, 2005, p.214).Winand e Saint-Pierre (2010, p.6) acreditam que a missão da formulação do Ministério da Defesa sob o EMFA, possibilitou a manutenção da autonomia das Forças Armadas frente às questões nacionais. Por exemplo, os comandantes militares possuem status de ministro e suas prerrogativas praticamente não foram alteradas.

O relator do Projeto de Emenda Constitucional(PEC) da criação do MD, deputado Benito Gama, declarou que o ministro da defesa não possuiria poder real, uma “rainha da Inglaterra”. As funções do novo ministro estariam restritas a centralização do orçamento das Forças Armadas, comprar armas e redigir a política de defesa do Brasil (ZAVERUCHA, 2005, p.215-6).É nesse contexto de valoração da influência civil sobre a totalidade das questões estatais e da racionalização entre as diversas esferas administrativas do Estado, que se deu a

criação do Ministério da Defesa, pela Lei Complementar Nº 97, no ano de 1999², ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Pela própria característica de ser a instituição militar uma instituição total, os militares apresentaram muita resistência às novas demandas de um regime democrático. Como em toda organização burocrática complexa, os militares tendem a resistir a mudanças, à incerteza do impacto institucional da intromissão civil. A questão da defesa nacional ainda era fortemente entendida como uma questão puramente militar (FUCILLE, 2002. p.2). É válido ressaltar a opinião de atores importantes na época da criação do Ministério da Defesa. Fuccille também os destaca (2002)

Creio que houve pressões para que ele [FHC] criasse o Ministério (...) Pressões externas existiram (...) Os americanos raciocinam como se todo o mundo, ao sul do Rio Grande, fosse igual.

Zenildo Zoroastro de Lucena (último ministro do Exército)

O Ministério da Defesa não partiu de nós e nem do povo, do anseio popular. Partiu de uma determinação do governo.

Walter Werner Bräuer (último ministro da Aeronáutica)

A Marinha sempre foi contra o Ministério da Defesa (...) O Ministério da Defesa tende a uma centralização administrativa que não conduz a nada correto (...) [Como] o padrão-mor adotou, todo o mundo vai atrás.

Mauro César Rodrigues Pereira (último ministro da Marinha)

A implantação do Ministério da Defesa não se resume e não se encerra no ato de sua criação. Constitui um processo de evolução contínua, necessária e salutar”.

Fernando Henrique Cardoso (presidente da República)

2.3.2 Dificuldades à submissão civil e críticas a estrutura do MD

A fragilidade da política de condução da Defesa no Brasil se dá por duas

² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm> Acesso em: 20 de abril de 2016.

particularidades: Ministério da Defesa criado tardiamente e persistência de prerrogativas militares e autonomia dos militares em determinadas áreas.

Parece-nos que a morosidade, a estrutura militarizada, a ausência de civis entre seus quadros funcionais, os episódios de insubordinação e quebra da hierarquia, a opacidade nos assuntos estratégicos e da Defesa são consequência das prerrogativas e autonomia dos militares e, simultaneamente, as alimenta (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010. p. 3)

A implementação da supremacia civil, por vezes, tem sido dificultada pelas peculiaridades e singularidades da profissão militar, além do elevado sentimento de espírito de corpo, que reconhece apenas o seu próprio preparo técnico para tratar de assuntos relativos à defesa, reclamando autonomia em detrimento de controles externos (FUCILLE, 2002. p. 3)

O primeiro nome cotado para a chefia do MD, diplomata Ronaldo Sardenberg, sofreu veto das Forças Armadas, resultado da rivalidade histórica entre Forças Armadas e Itamaraty. Dessa maneira, em 10 de junho de 1999, foi empossado o senador Elcio Tavares, que acabara de perder nas eleições para o seu estado. De imediato, foi extinto o Estado-Maior das Forças Armadas e a transformação dos ministérios militares (Exército, Marinha e Aeronáutica) em Comandos (ZAVERUCHA, 2005, p.217).

A indicação do senador Elcio Álvares foi vista pelos militares como uma atitude de desprezo que permaneceu nos políticos, resultado do regime militar, em relação à Defesa, pois ele havia perdido a disputa eleitoral para governador do seu estado. Passado mais de um ano, o ministro é exonerado em razão do envolvimento de sua principal assessora em um escândalo envolvendo lavagem do dinheiro do crime organizado (FUCILLE, 2002. p.10). Mesmo em sua posse, nenhum dos comandantes o cumprimentou. Quando no comando da pasta, Álvares intercedeu, no Senado, pela posse do general José Luís Lopes da Silva para o cargo de ministro do Superior Tribunal Militar (STM). O militar foi responsável pela morte de três grevistas, em 1988, na Companhia Siderúrgica Nacional. Tal atitude foi encarada como demonstração da fragilidade do ministro Elcio Tavares que tentava, tomando essas medidas, agradar e conseguir apoio dos militares (ZAVERUCHA, 2005, p.218)

Quando foi noticiado que Resende, assessora responsável por comandar as reuniões do ministro com o alto comando militar, e seu irmão e sócio de Álvares num escritório de advocacia responsável por defender narcotraficantes, a insatisfação nas FFAA foi geral. O brigadeiro Brauer, comandante da Aeronáutica, sugeriu que o ministro e Resende deixassem seus cargos, o que foi considerado uma atitude de indisciplina militar. FHC exonerou Brauer,

causando insatisfação na Aeronáutica, e pediu o cargo de Resende. O discurso de despedida do oficial-general foi muito aplaudido e cheio de críticas ao governo. No seu lugar, assumiu o brigadeiro Carlos de Almeida Baptista, ministro do STM. Álvares afirmou que a ira da Aeronáutica para com sua pessoa dava-se, dentre outras razões, pelo seu trabalho na criação de uma agência nacional de aviação civil, retirando poder da referida Força. Após outros episódios de retirada de autoridade de Álvares, o mesmo cairia dias depois (ZAVERRUCHA, 2005).

Assume Geraldo Quintão, que profere discussões de agrado aos militares, defendendo a recuperação da capacidade operativa da FAB e do fortalecimento da presença de militar na Amazônia. Defendeu também o diálogo com a academia e com a imprensa, o fortalecimento de laços com a diplomacia e acordos bilaterais como os países sul-americanos (Fucille, 2002. p.10). Ocupava o cargo de Advogado Geral da União. Era investigado por uso indevido de voos particulares pagos pelo Estado. Quintão assumiu anunciando seu programa; “estudo para o aumento de soldos; incremento de verbas para a modernização das Forças Armadas, e defesa de um sistema previdenciário diferenciado do civil” (AZEREDO, 2000 apud ZAVERRUCHA, 2005, p.224)

O que inicialmente agradou gerou problemas. A verba não foi entregue, gerando insatisfação dos militares. Em outubro de 2000, FHC demitiu o comandante do Exército, general Gleuber Ferreira, por ter criticado a situação, dando início a pior crise militar do seu governo. Logo, 155 generais fizeram uma reunião sem a presença do ministro da defesa. FHC recuou com a demissão e ainda editou uma medida provisória aumentando o soldo dos militares, em troca do silêncio dos generais. Quintão aceitou que mais da metade dos cargos do MD fossem indicados por militares (ZAVERRUCHA, 2005).

FHC pautou uma agenda militar específica, como reaparelhamento e modernização das FFAA, valorização de projetos estratégicos para a Defesa, como o submarino nuclear, SIVAM, a própria decisão de criar o MD além de outros projetos. A manutenção de algumas prerrogativas militares herdadas do período autoritário, além de medidas claras de FHC para agradar às FFAA, põe em questão a efetiva supremacia civil nos assuntos de Defesa (FUCILLE, 2002, p.6). Ao final do governo FHC, embora tenha avançado nas relações civis-militares, não garantiu o controle civil sobre a pasta da defesa, enfraquecendo a democracia. (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p.13)

Apesar dos avanços, a consolidação civil sobre a pasta não é certa. Um ponto importante é a permanência do desinteresse da sociedade pelo tema Defesa. Não há um debate nacional sobre ela, que fica restringido basicamente aos setores ligados aos militares,

permitindo a visão destes sobre o andamento da pasta. O próprio organograma do ministério retrata bem a situação: apenas o cargo de Ministro da Defesa e do Chefe de Gabinete, entre os cargos de maior importância, são ocupados por civis. Mesmo a nomeação do ministro passa, mesmo que informalmente, pela aprovação dos militares (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p.5). Ocupação de cargos-chave por militares. Falta de pessoal civil capacitado, embora também falte clara definição de postos que podem ser ocupados por civis. A simples ocupação de chefia por um civil não garante a supremacia civil. É preciso verificar os moldes do MD. (FUCILLE, 2002, p.12-3)

O MD não comanda diretamente as operações. Não existe, no MD, um Estado-Maior que garanta o comando das três Forças. (ZAVERRUCHA, 2005, p.216) Cada Força parece manter a estrutura anterior à criação do MD, ou seja, trabalham de forma separada. A reforma administrativa não atingiu o “Estado Militar” (ZAVERRUCHA, 2005, pp.228-30).

Mesmo com importantes avanços, ainda existem resistências a modificações na caserna. Os comandantes militares ainda possuem foro especial, que seria exclusivo do Presidente e dos ministros de Estado, além de possuírem assento no Conselho Militar de Defesa, ao lado do ministro da defesa. Além disso, o controle de atividades civis, como a Marinha Mercante e Aviação Civil ainda estão sobre controle dos militares. (FUCILLE, 2002. p.10). Comandantes são membros natos do Conselho de Defesa Nacional e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho do Governo. Cabe aos comandantes, com o ministro da defesa, indicar ao presidente os nomes para a promoção de oficiais generais. Desde 1985, todos os nomes foram acatados (ZAVERRUCHA, 2005, p.217).

Condução do programa espacial brasileiro nas mãos da Aeronáutica. As Forças Armadas não seguem as decisões do Ministério da Saúde. Teste compulsório e a proibição de entrada de portadores da AIDS. Existem assessorias parlamentares das três Forças dentro do Congresso, embora o ministério da Defesa tenha os seus (ZAVERRUCHA, 2005, p.241).

Outra manutenção da prerrogativa dos militares está na autonomia militar frente ao controle de suas instituições educacionais. Não há consulta ou controle, com poucas exceções, por parte do Ministério da Educação ou de outro órgão externo às Forças Armadas. O MD só fica responsável pelo controle das matrículas na Escola Superior de Guerra. O MEC só reconhece os cursos de pós-graduação de duas organizações do ensino militar: Instituto Militar de Engenharia e Instituto Tecnológico da Aeronáutica, que passam pelo crivo do MEC com relação a supervisão e controle. (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p.7)

sistema educativo das Forças Armadas (assim como à Justiça Militar) constitui um dos segredos melhor guardados pela instituição, até por ser

neste nicho que se estabelecem os princípios, os valores e as doutrinas que formam a visão do mundo militar e que serão seguidos pelos jovens postulantes a oficiais (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010.p.7)

E, como afirma Zaverucha

O ministro da Defesa torna-se muito mais uma espécie de despachante institucional das Forças Armadas perante o presidente da República do que um representante do governo perante os quartéis. (2005, p.235)

Inexiste um Livro Branco de Defesa e o pensamento estratégico é ultrapassado. Ministério da Defesa faz o jogo dos militares. O Congresso não fiscaliza de forma efetiva como os recursos estão sendo implantados pelas FFAA (ZAVERUCHA, 2005, p. 236-8).

Na verdade, tanto o controle civil sobre todos os aspectos da Defesa, incluindo o orçamentário, assim como o exercício de mando é, na prática, inexistente, o que invalida a afirmação da existência de uma obediência material das Forças Armadas à autoridade civil constitucionalmente constituída (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p.6).

Enfim, esse quadro de fragilidade institucional do MD foi prenunciado pelo seu próprio processo de criação: ministério como concepção do EMFA, desinteresse e ignorância da sociedade civil para os temas Defesa e Segurança, além da nomeação do quem seria o primeiro ministro da Defesa, Ronaldo Sardemberg, foi vetado pelos militares (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p.13).

Enfim, o único aspecto que parece, dentro do Ministério da Defesa, ter decisão totalmente civil, é a questão orçamentária, que por sua vez, não é conduzida sem equívocos (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p.13).

Quadro 1– Críticas a submissão militar ao controle civil

Permanência do desinteresse da sociedade pelo tema Defesa
Quadros do MD preenchidos por militares
Inexistência de um Estado-Maior que comande as operações militares
Foro especial e assento no Conselho Militar de Defesa
Controle sobre atividades civis como a Marinha Mercante e a Aviação Civil
Comandantes são membros natos do Conselho de Defesa Nacional e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho do Governo

Indicação dos nomes dos aspirantes ao generalato
Estrutura administrativa das Forças Armadas permanece a mesma de antes da criação do MD. Forças Armadas não atuam de forma conjunta
Programa Espacial Brasileiro nas mãos da FAB
Inadequação das FFAA às normas estabelecidas por outras instâncias da administração pública
Autonomia militar sobre suas instituições educacionais
Inexistência de um Livro Branco
Pensamento estratégico ultrapassado
Ineficiência do Legislativo para fiscalização do Executivo

2.3.3 Mudanças

Fator a ser considerado com relação às críticas, principalmente as apontadas por Zaverucha (2005), é que elas foram formuladas pouco tempo depois da criação do MD. Felizmente para o controle civil, algumas debilidades apontadas por autores críticos foram sanadas ou constrangidas.

Para Winand e Saint-Pierre (2010, pp. 4-5), a criação do MD possibilitou alguns avanços, mesmo que limitados: tido como marco formal de uma política civil de defesa nacional; melhora na imagem do Brasil frente a comunidade internacional, tendo em vista que a pasta da Defesa comanda por militares não era bem vista; além do nivelamento do Brasil no diálogo internacional sobre Defesa, possibilitado pela uniformização dos canais de interlocução.

A Política de Defesa Nacional (PDN) foi aprovada 2005 por decreto presidencial e a Estratégia Nacional de Defesa foi aprovada em 2008 reestruturando o setor de defesa e as Forças Armadas. As figuras de destaque participantes foram Nelson Jobim, o então ministro da Defesa, Mangabeira Unger, ministro de Assuntos Estratégicos, e as Forças Armadas. A Estratégia Nacional de Defesa (END) não faz menção alguma ao PDN. Também aprovada por decreto presidencial, no ano de 2008. Os dois documentos fazem projeções para a Defesa, porém o último demonstra as debilidades do cenário atual. O documento procura promover a modernização e reestruturação das Forças Armadas além de afirmar a posição central do Brasil para a integração, em várias áreas, da América do Sul (OLIVEIRA, 2009).

Entre as várias diretrizes da END, encontra-se a importância da capacidade de dissuasão, a reorganização das Forças Armadas sendo prevista a criação do Estado-Maior

Conjunto das Forças Armadas para a melhor coordenação de operações militares envolvendo mais uma Força singular, além da previsão para a formação de civis para atuarem dentro do MD com a finalidade de desmilitarizar a pasta. O documento prioriza a região amazônica e dá especial atenção às regiões de fronteira. Prevê o deslocamento de organizações militares do Sudeste para essas regiões. No END está previsto a criação do Estado-Maior das Forças Armadas (OLIVEIRA, 2009).

A Lei 136 altera a Lei Complementar nº97, de junho de 1999, que criou o Ministério da Defesa, estabeleceu a criação do Estado-Maior das Forças Armadas, visando a coordenação de ações conjunta das Forças singulares. É um órgão de assessoramento permanente do Ministro da Defesa, criando mais um degrau entre o ministro e os comandantes militares. O chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas é indicado diretamente pelo Ministro da Defesa e tem a mesma precedência hierárquica que os comandantes das três Forças. Além disso, cabe a ele formular a política e as diretrizes referentes aos produtos de defesa empregados pelas Forças Armadas (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p.21)

Em 2005 também foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), transferindo o marco regulatório do setor de aviação para as mãos dos civis. Esse órgão, que substituiu o Departamento de Aviação Civil, foi colocado sob subordinação do Ministério da Defesa. Para o relator do projeto no Senado, senador Delcídio Amaral (PT-MS), a mudança facilita a inserção de investimentos na área, permite maior concorrência no setor aéreo, além de permitir a criação de uma carreira de aviação civil³.

Os anos de 2006 e 2007 presenciaram uma crise no setor aéreo brasileiro. Com dois graves acidentes aéreos e com a greve dos controladores de voo, que eram militares, deflagrou-se uma crise que demonstrou a falta de habilidade dos civis, ministro da defesa Waldir Pires e do presidente Lula, para lidar com os comandantes militares. O setor aéreo estava sob controle da Força Aérea Brasileira (FAB), ou seja, o setor era militarizado. Durante a crise, o comandante da FAB e ministro da Defesa colocaram-se em posições antagônicas. O primeiro pregava a manutenção do setor aéreo sob controle direto dos militares, enquanto o ministro da Defesa defendia a desmilitarização do setor. Nesse sentido, demonstrou-se a fragilidade do MD que, ao mesmo tempo, não conseguia impor suas orientações aos comandos militares e nem ao menos os representava frente aos outros setores políticos. (OLIVEIRA, 2009, p.72-3). Em meio à crise, o ministro Nelson Jobim foi nomeado para

³ Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2005/08/08/anac-substituira-o-dac-na-aviacao-civil>>
Acesso em: 25 de julho de 2016

lidar com a situação.

Em 2011, com a criação da Secretaria de Aviação Civil(SAC), a ANAC passou a ser subordinada a ela⁴.De acordo com o seu regimento, compete a SAC⁵

Art. 1º À **Secretaria de Aviação Civil**, órgão essencial da Presidência da República compete:

I - formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa;³

O decreto 7274 de 2010, “aponta ao preparo dos funcionários públicos, civis e militares” aptos para atuar nos assuntos relativos à Defesa. Procura incrementar estímulos para o estudo de temas relacionados à Defesa pela sociedade, com ênfase na academia (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p.24).

Com este decreto fecha-se o círculo que, dependendo da vontade e do cálculo político, poderá redundar numa consolidação do controle civil dos militares e na efetiva condução política da Defesa, como se espera de um regime democrático sem adjetivações (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010,p.25)

Essas mudanças são necessárias para que sua estruturação fortaleça as autoridades civis, permitindo que as Forças Armadas estejam em consonância com a burocracia administrativa do Estado. É preciso que civis ocupem cargos importantes dentro MD. A supremacia civil acarretará no fortalecimento de nossa democracia (FUCILLE, 2002, pp.13-4).

Segundo Vasconcellos (2014), a participação civil nos assuntos de Defesa aumentou significativamente desde a redemocratização. Pimenta (2014), através de entrevistas feitas com funcionários civis do MD, afirma que existe cooperação, trabalhos são efetuados com relação harmoniosa entre civis e militares, na maior parte do tempo. A cooperação é tida como estabelecida, sendo levada em consideração a opinião de civis no andamento dos trabalhos. É mais fácil uma ideia de um civil ser aceita do que de um militar de menor patente.

A presença de civis no MD, para alguns militares, é inaceitável(DARAUJO, 2010, p.66).

⁴ Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/assuntos/o-setor-aereo/entidades-do-setor-aereo>> Acesso em: 26 de julho de 2016.

⁵Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/competencias>> Acesso em: 26 de julho de 2016.

E, embora a presença de civis no MD tenha crescido e o tenha sido aprovado o Decreto 7274 de 2010, a presença de militares nas estruturas do MD ainda é evidente. Segundo Pimenta (2014), a força de trabalho no MD é composta por militares e civis concursados, funcionários terceirizados e estagiários. Os militares ocupam 44,5% dos cargos e os civis 28,5% sendo também incluídos na categoria de civis os militares da reserva que ocupam cargos de confiança. Existem cargos exclusivos para militares. É válido lembrar que não houve concurso ainda para contratar funcionários diretamente para o MD. Dessa maneira, a presença civil é limitada a cargos indicados ou de funcionários realocados de outros ministérios que foram cumprir atividades nas áreas de sua especialidade.

Em 2012, o Livro Branco de Defesa Nacional foi publicado, demonstrando para atores internos e externos ao Brasil a visão do nosso país sobre a temática da defesa.

Alguns autores apontam a predisposição de generais para sua submissão à vontade civil, através de representantes democraticamente eleitos (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p.25). Em vídeo comemorativo dos 15 anos de criação do Ministério da Defesa ⁶ é interessante verificar a visão de atores importantes para a pasta da Defesa. Há mudança com relação aos discursos de atores chaves na relação com o MD e as Forças Armadas, principalmente quando comparamos aos discursos já expostos dos então ministros militares antes da criação do MD.

Apesar de não achar muito essa diferença civil e militar, eu considero que todos nós somos brasileiros. Realmente, um civil tem mais possibilidade de atuar junto ao Congresso, atuar junto a opinião pública.

General De Nardi, Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

Se nós tivermos um interlocutor que tenha acesso ao governo, ao poder Executivo, que possa dialogar com os ministérios, se esse interlocutor também puder dialogar com o Congresso Nacional, poder Legislativo, Câmara, Senado, com poder Judiciário, em ocasiões que isso se faça necessário, isso será extremamente útil.

Comandante da Marinha

Isso facilita o planejamento das Forças Armadas e, principalmente, aprimora investimentos de recursos públicos.

Brigadeiro Juniti Saito, Comandante da Aeronáutica

A tendência que se observa é que os conflitos, quando ocorrem, são solucionados por meio de operações conjuntas. Então a criação de um Ministério da Defesa tem permitido ampliar a interoperabilidade das forças.

General Enzo Peri, Comandante do Exército

⁶ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=22QfMMTEfEQ>> Acesso em: 01 de agosto de 2016.

Muitas vezes, se associa Defesa as armas. Armas é um componente pequeno perto do universo que é a Defesa. Quando você fala de Defesa você está falando de alimentação, do setor automotivo, da aviação. Então todos os setores praticamente da economia se beneficiam diretamente do investimento. Isso traz emprego, aumenta o PIB.

Frederico Aguiar, Presidente da Condor

Quadro 2 Modificações sobre as relações civis-militares após a criação do Ministério da Defesa

Política Nacional de Defesa (2005) e Estratégia Nacional de Defesa (2008)
Criação do Livro Branco de Defesa Nacional (2012)
Criação da Secretaria de Aviação Civil (2011)
Criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (2010)
Decreto 7274 de 2010
Predisposição dos generais a seguir a nova configuração

A simples criação do MD não garante a supremacia civil e nem garante a não interferência de militares nos assuntos políticos. É necessário que os militares tenham canais institucionais para expor suas demandas e que sintam que o interesse de sua organização esteja razoavelmente atendido. O papel dos civis em questões de Defesa devem crescer a medida que os militares a entendam como não prejudicial ao seu profissionalismo e ao dever de sua instituição. O modo como o MD é desenhado, pode influenciar diretamente no sucesso da supremacia civil, assim ganhos de economia, eficácia e eficiência para a própria FFAA (FUCILLE, 2002).

2.4 Atuação do Legislativo

Para melhor entender a participação do Legislativo na condução da política de defesa é preciso, primeiro, contextualizar o tratamento sobre as relações entre Executivo e Legislativo no caso brasileiro e o cenário latino-americano.

Para Héctor Luís Saint-Pierre (CASTRO et al., 2000, pp. 63-4), na maior parte dos países latino-americanos, por seu regime político presidencialista, a política de Defesa tem sido monopolizada pelo Executivo, obviamente, em detrimento dos outros poderes do Estado. Sua administração cabe ao presidente, que também é o Comandante-em-chefe das Forças Armadas. A maior parte das iniciativas das políticas desse setor tem sido iniciada pelo Executivo.

Para Pablo Celi (CASTRO et al., 2000, pp. 61-2) a política de defesa monopolizada pelo Executivo é um problema, pois o parlamento possui importante arena para a maturação dessas políticas, pois é a representação dos diversos grupos sociais presentes no país e deve levar em consideração o impacto dessas políticas na sociedade como um todo, e não somente sobre as instituições de segurança, como as Forças Armadas. Dá legitimidade e transparência para o processo decisório, devendo garantir seu caráter público.

Limongi (2004) utiliza a empiria como recurso para o melhor entendimento do legislativo brasileiro, argumentando que a chave para o entendimento da variação dos diferentes legislativos se dá pelo uso de recursos e direitos no interior do legislativo. Para começar, demonstra duas tendências contraditórias na Constituição de 1988: de um lado as comissões tinham poder terminativos, de outro, a agenda de votações foi posta sobre o controle da Mesa Diretora e sob os líderes. Na prática, a centralização se sobrepôs sobre as comissões devido ao artifício da avocação das matérias pelo Plenário através dos requerimentos de urgência. O Plenário referenda as decisões dos líderes. No período de 1989 a 2001, 50% das leis aprovadas tramitaram em regime de urgência por iniciativa do legislativo e apenas 10% das leis aprovadas utilizaram-se pelo poder terminativo das comissões

É suposto que o Legislativo e o Executivo nem sempre tenham vontades diferentes, sendo a coesão nas ações desses dois poderes uma estratégia de ambos poderes. Limongi cita o uso da Medida Provisória como exemplo de ferramenta que pode reafirmar a relação de apoio entre os dois poderes, quando, por exemplo, possa ser utilizada para poupar os parlamentares de assuntos controversos com o seu eleitorado, o que é feito no caso brasileiro.

Além disso, o desejo clientelista dos deputados não é refletido na produção das leis devido às barreiras institucionais. A resposta pode estar no poder de legislar do Executivo e o seu reflexo no comportamento dos deputados. O Executivo propõe políticas públicas sociais mais amplas, deixando lacunas que são preenchidas pela ação dos deputados. A produção de leis que afetam o cotidiano do cidadão comum pelos parlamentares não produz políticas públicas de largo alcance (AMORIM NETO; SANTOS, 2003)

Silva e Araújo ressaltam a preponderância do Executivo na formulação de políticas públicas em regimes presidencialistas. No caso brasileiro, essa constatação parece ter ligação com o regime autoritário de 1964-85 e a passividade do Legislativo, mantendo, dessa maneira, o *status quo*. No entanto, Silva e Araújo chamam atenção para o processo de formulação da agenda apresentada pelo Executivo, focando na participação de parlamentares de diferentes siglas partidárias nessa tarefa. Por vezes, é possível observar o fenômeno de apropriação, quando o Executivo toma para si projetos de lei que tiveram iniciativa de parlamentares. A notoriedade do poder Executivo no processo legislativo não o isenta de negociar com o poder Legislativo, pois é este último quem decide o texto final a ser aprovado. Uma estratégia do Executivo é formar maiorias dentro do Congresso (SILVA; ARAÚJO, 2010).

Limongi afirma que, dessa forma, a Presidência da Casa é o cargo mais importante devido as prerrogativas que possui. Divide duas prerrogativas com os líderes das bancadas: definição da agenda e escolha dos membros das comissões. Os líderes também possuem muita influência por si mesmo, pois podem representar sua bancada como um todo em algumas situações (LIMONGI, 2004).

A mesa diretora e os líderes têm bastante poder para centralizar as decisões. É prerrogativa dos líderes indicarem os parlamentares componentes das comissões. Para o Executivo, através da base governista no Congresso, é fácil indicar parlamentares mais fieis ao governo em comissões de maior interesse. A composição da comissão é proporcional a do Congresso quanto à formação partidária. Embora exista processo de votação para a escolha cadeiras importantes dentro das próprias comissões (presidente, vice-presidente, relator, secretário), na prática são os líderes que decidem (PEREIRA; MUELLER, 2000).

O Executivo é particularmente forte devido a matérias exclusivas na qual pode legislar como taxaço e alteração na burocracia, além de poder legislar sobre outras matérias concorrentes ao poder legislativo. Possui ferramentas importantes como a medida provisória, embora seja estritamente necessário que o governo conte com o apoio da maioria para aprovar as legislações que propõe. Cerca de 86% dos projetos propostos pelo executivo são transformadas em lei (LIMONGI, 2004).

Em contrapartida, o governo usa as pastas ministeriais para cooptar apoio aos seus projetos, recurso parecido com o utilizado em regimes parlamentaristas. Essa forma de governar é conhecida como presidencialismo de coalizão. A centralização das decisões nas mãos dos líderes partidários confere maior poder de barganha do legislativo sobre o Executivo. Esse sistema inibi ações particularistas dos legisladores, obrigando-os a participar de dois grandes blocos: oposição ou situação (LIMONGI, 2004).

Pereira e Mueller (2000) criam o que chamam de teoria da preponderância do Executivo. Ela tem como pressuposto um Executivo com amplos poderes para influenciar as decisões do legislativo. Dois aspectos são fundamentais para o entendimento dessa preponderância: os poderes do presidente garantidos pela Constituição e o poder centralizador dos líderes dentro do Congresso. Usando-se da tipologia de Mainwaring e Shugart, existem três categorias amplas dos poderes do presidente: reativos, proativos e iniciativa legislativa privativa em certas matérias. No caso brasileiro, a medida provisória é o principal poder proativo do presidente, podendo modificar o status quo de imediato. No período de 1995-98, houve uma média de edição de 3,5 MPs por mês.

O poder reativo mais comum é o veto. Ele pode ser parcial ou total. É um meio de manter o status quo. Entre 1995-8, houve 83 vetos parciais e nenhum total, não havendo no mesmo período nenhuma derrubada de veto.

Problemas orçamentários e de administração pública são exemplos de matérias de iniciativa exclusiva do Executivo. Entre 1995-98, cerca de 80% dos projetos que tramitaram no legislativo foram de iniciativa do Executivo, e seus projetos tramitaram mais rapidamente do que outros.

O pedido de urgência é outra ferramenta poderosa do Executivo. Depois de feito, a comissão terá apenas mais duas seções para discutir a proposição, antes de ser levado ao plenário. Cerca de 36,5 % promulgadas entre 1995-98 receberam pedido de urgência, sendo que a maioria foi feita pelo próprio Congresso (70% dos casos). A Constituição de 1988 garantiu poder terminativo às comissões, mas fizeram uso dessa prerrogativa apenas em 13,16% dos casos de leis aprovadas. O uso de pedido de urgência limita bastante o poder terminativo.

2.4.1 Participação na Defesa Nacional

Alguns estudiosos são pessimistas em relação à atuação do Congresso na defesa nacional. Para Fucille (2002, p.12), tal atuação limita-se às questões orçamentárias. Há hipertrofia do Executivo, o que é comprovado pela criação do MD através de medida

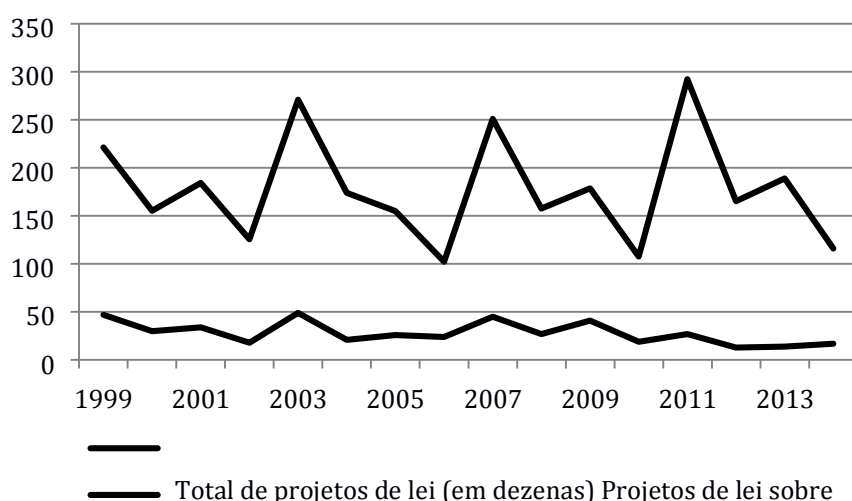
provisória. Para Winand e Saint-Pierre (2010, p.7), faltam capacidade e interesse dos parlamentares para tratarem temas da Defesa.

Segundo Eliézer Rizzo de Oliveira e Samuel Alves Soares (*apud* DÁRAÚJO; CASTRO, 2000), embora o MD represente uma instituição que possa fazer valer a direção política nas mãos dos civis, a participação do Parlamento na sua formulação foi mínima, assim como a participação da academia. Além disso, a política de defesa nacional (PDN) foi adotada sem a participação do Congresso, aborda políticas nacionais e internacional, com importante priorização da Amazônia no contexto interno. Tal política, embora não tenha impactado no Brasil, foi de grande valia internacionalmente, demonstrando interesses do país nas áreas de cooperação militar como, por exemplo, o compromisso brasileiro com as missões de paz lideradas pela ONU e a desmilitarização no Atlântico Sul, além da adoção de uma orientação militar mais pacifista.

Madrugá (2015) coleta e trata dados importantes para avaliarmos a participação do Executivo e Legislativo sobre a legislação de assuntos relativos a temática nacional. De acordo com o autor, de 1999-2014, 66 projetos ligados à temática da Defesa Nacional viraram lei. O Executivo foi o responsável pela apresentação de 51 deles, ou seja, 77,3%. Com a contagem de medidas provisórias, o percentual seria de 85,4%. Para o autor, não surpreende pela grande quantidade de prerrogativas que o Executivo tem sobre a área garantida pelo artigo 61 da Constituição Federal de 1988.

Em seguida, o autor demonstra o total de projetos de lei relacionados a defesa nacional apresentados por deputados em comparação ao total de projetos de lei. Esse fator é importante por demonstrar o interesse dos parlamentares sobre a temática.

Gráfico 1. Quantidade de projetos de leis ordinárias sobre defesa nacional e assuntos militares e total de projetos de leis ordinárias apresentados por deputados federais de 1999 a 2014



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Corpi/Cedi) e nos dados do portal da Câmara na internet apud Madruga, 2015, p, 35.

Entre os anos de 1999-2007, uma média de 31,3 projetos relacionados a defesa nacional e assuntos militares foram apresentadas, o que representou, também em média, 1,8% do total. Os anos de 2008-14 apresentaram uma média de 21,2 projetos, o que representou uma média de 1,4% do total. Ou seja, houve uma diminuição.

Outro fator importante que pode ser utilizado é o resultado das votações nominais em Plenário. Amorim Neto afirma que essas votações são importantes para avaliar o grau de comprometimento dos parlamentares em relação a determinada temática, pois votações com alto grau de consenso podem demonstrar despolitização e desconhecimento sobre a temática discutida. Constatou que entre os anos de 1987-2006, os parlamentares de ambas as Casas votaram de maneira favorável as matérias apreciadas, em média, 76% das vezes. Em relação a matérias que tratavam da defesa nacional, os parlamentares votaram favoravelmente em 92,9% no Senado e 98,2% na Câmara dos Deputados (MADRUGA, 2015, pp. 38-41).

Outros importantes fatores como o tempo de tramitação do projeto de lei e a quantidade de emendas aprovadas podem ser importantes indicadores sobre o engajamento dos parlamentares quanto as questões de defesa nacional, porém, em comparação com a média do tempo da tramitação e de emendas aprovadas sobre o total de matérias não se mostrou clara (MADRUGA, 2015, p. 42).

Em relação as relatorias apresentadas sobre proposições que tratavam da defesa nacional, elas demonstram que seus relatores possuíam conhecimento sobre o conceito de controle civil e da sua importância, além de demonstrar interesse de alguns parlamentares sobre a temática (MADRUGA, 2015, pp. 44-6). Um bom exemplo é o parecer favorável do senador Demóstenes Torres (DEM/GO) sobre a proposta de documentos importantes para a defesa nacional como o Livro Branco, a Estratégia Nacional de Defesa seja apreciada pelo Congresso. Para o senador

A elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, com a ciência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, constitui sinal claro de mudança dos tempos. Cada vez mais civis passam a tratar de assunto que durante muitos anos foi legado, erroneamente, apenas a militares. (MADRUGA, 2015, p.45)

Embora também tenha sido perceptível pronunciamentos de parlamentares ressentidos em relação a preponderância do Executivo sobre a elaboração de documentos essenciais a defesa nacional, como a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco, em detrimento do Legislativo, com demonstra o discurso do Senador Jayme Campos (DEM\ MT):

Nossa principal reticência no que diz respeito à matéria repousa no fato de que o Poder Legislativo não foi convidado a participar, de forma mais estrita e técnica, da produção desses documentos. Ora, entendemos aí uma falha do Poder Executivo que, apesar de ouvir segmentos da sociedade como o meio acadêmico para elaborar o texto da Política, da Estratégia e do Livro Branco, simplesmente desconsiderou as considerações que poderiam vir do Congresso Nacional, ainda, repito para a elaboração. Certamente, o Legislativo possui corpo técnico qualificado para o Grupo de Trabalho que produziu os documentos e teria, não tenho dúvida, excelentes contribuições para o processo [...]. Preliminarmente, convém destacar que o papel do Congresso Nacional nos assuntos de Defesa Nacional se reveste de grande importância. Isso se reflete não só no fato desta Casa e da Câmara dos Deputados serem palcos de grandes debates sobre o assunto, mas também pelas competências legislativas do Parlamento em aprovar leis referentes à Defesa e à Segurança Nacional e, sobretudo, fiscalizar o Executivo. (MADRUGA, 2015, p. 46)

Como aponta Madruga (2015, p.53), o número de consultores das Casas para assuntos referentes a defesa nacional cresceu nos últimos anos. Atualmente, conta com 2 assessores no Senado e cinco na Câmara, a maioria com pós-graduação. Além disso, lideranças partidárias têm contado com assessores especializados em cargos comissionados. Em uma pesquisa feita anteriormente, foi verificado que o Congresso contava apenas com um coronel da reserva do Exército pertencente a estrutura das Casas para assessorar os parlamentares.

Embora a participação maior do Executivo na formulação da política de Defesa não surpreenda dado o panorama geral das instituições políticas brasileiras, onde o referido poder tem, de maneira geral, muita influência nas decisões do Congresso Nacional.

2.4.2 Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)

Antes de nos determos sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, é necessário que analisemos as funções das comissões permanentes e os critérios para a indicação de parlamentares para nelas ocuparem lugares.

Segundo a definição dada pela própria Câmara dos Deputados, as comissões

permanentes

São órgãos técnicos criados pelo Regimento Interno da Casa e constituídos de deputados(as), com a finalidade de discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara. Com relação a determinadas proposições ou projetos, essas Comissões se manifestam emitindo opinião técnica sobre o assunto, por meio de pareceres, antes de o assunto ser levado ao Plenário; com relação a outras proposições elas decidem, aprovando-as ou rejeitando-as, sem a necessidade de passarem elas pelo Plenário da Casa. A composição parlamentar desses órgãos técnicos é renovada a cada ano ou sessão legislativa. Na ação fiscalizadora, as Comissões atuam como mecanismos de controle dos programas e projetos executados ou em execução, a cargo do Poder Executivo. Essas Comissões perduram enquanto constarem do Regimento Interno⁷.

Muller (2005), através da revisão na literatura sobre o legislativo norte-americano, aponta que uma abordagem sobre as comissões parlamentares foi sistematizada pelo neoinstitucionalismo em três linhas distintas: a abordagem informacional, distributivista e partidária. Na abordagem informacional, a especialização dos parlamentares em determinadas comissões diminuiria as incertezas sobre as decisões tomadas em Plenário, ao mesmo tempo que tornaria esta arena mais dependente do conhecimento dos parlamentares das comissões para que decisões equivocadas fossem tomadas. A expertise seria um fator importante para a manutenção de um parlamentar em determinada comissão. Na linha distributivista, ocorreria o processo autos seletivo, onde o parlamentar teria preferência em compor uma comissão que trata de temas de importância para suas bases eleitorais. Na abordagem partidária, ao contrário das outras duas, onde as preferências individuais dos parlamentares são relevantes para a composição das comissões, esta ressalta a importância dos líderes partidários para a alocação dos parlamentares nas diversas comissões através do uso das prerrogativas regimentais e na definição da agenda legislativa. Além disso, os líderes dispõem de informações e podem distribuir benefícios aos seus liderados. O partido também apresenta um rótulo que pode servir de atalho informacional para os eleitores sobre o comportamento dos parlamentares que o compõem. Muller lembra que as três linhas do neoinstitucionalismo não necessariamente se excluem.

Para o caso brasileiro, o autor utiliza-se da ideia de lealdade política, em que o líder partidário leva em consideração a trajetória partidária de cada parlamentar liderado para a indicação às comissões. Os dados de seus estudos colaboram para o fortalecimento desta tese. Os partidos parecem indicar os seus parlamentares mais leais para as comissões mais

⁷ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes> Acesso em: 19 de dezembro de 2016.

estratégicas para suas legendas. Predominância dos partidos políticos para explicar o processo legislativo, inclusive para o recrutamento nas comissões.

Já Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000) utilizam-se de ideias centrais da escola da escolha racional para avaliar a importância das comissões parlamentares nas relações entre Executivo e Legislativo no caso brasileiro. Baseado na ideia de principal-agente, e considerando a perspectiva informacional, o agente será a comissão e o Plenário o principal. Essa configuração tem vistas a redução de incertezas com ganhos informacionais, e baseia-se na abordagem informacional do neoinstitucionalismo.

Segundo Santos (2002), a lealdade partidária não mostrou-se relevante para as nomeações das comissões permanentes no período pós-88, mas apenas a expertise dos parlamentares. Foram considerados as nomeações para a CCJ e CFT. Há a necessidade do parlamentar em possuir informações de qualidade sobre políticas públicas afetas à comissão. Com o alto índice de renovação da Câmara dos Deputados, o conhecimento prévio especializado anterior a vida parlamentar é importante e levado em consideração, especialmente a experiência profissional ou ocupação de cargos no Executivo. Além do mais, como destaca o autor (2002, p. 250), a importância da liderança partidária é muito grande, pois

A escolha de parlamentares para integrar as comissões está centralizada nas mãos dos líderes partidários. Arigor, as normas vigentes determinam que as designações sejam feitas pela Mesa Diretora, ouvidos os líderes dos partidos⁸. A consequência mais importante dessa regra é que as nomeações para as comissões são basicamente uma tarefa do líder. Em suma, analisar as nomeações para as comissões no Brasil significa estudar a decisão de um agente específico, o líder do partido.

Para Limongi (2004), frisam a importância das comissões para as decisões tomadas no âmbito do Legislativo. Segundo ele, os Plenários das Assembleias Legislativas apenas referendam decisões tomadas em outras instâncias como são exemplos as comissões parlamentares e as organizações partidárias. Em tese, as comissões trariam especialização, ou seja, as decisões seriam melhores, e, as organizações partidárias permitiriam maior representatividade dos anseios das várias classes da sociedade, demonstrando, também, a dotação da abordagem informacional das comissões.

Para este trabalho, não nos deteremos no critério para a escolha dos parlamentares para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, embora não desconsideremos sua importância, mas no grau de especialização dos parlamentares que dela são membros efetivos através de outros critérios estabelecidos por Oliveira (2014) e que serão discutidos mais à

frente. A partir de agora, analisaremos o caso específico da CREDN.

Dentro dos Congressos, as comissões de defesa (onde elas existem) são pobremente equipadas para exercer sua autoridade e poder de supervisão. Os seus membros raramente nelas permanecem por longo tempo e não ganham, consequentemente, as necessárias experiência e *expertise*. (NETO, 2010, p. 438 apud VASCONCELLOS, 2014, p. 9)

as Comissões voltadas à Defesa Nacional se destacam mais pelos aspectos cerimoniais, pelo cultivo do respeito e da atenção com os depoentes e convidados do que pela influência nos rumos da Defesa Nacional”, sendo que “concorre para a fragilidade dessas comissões permanentes a baixa especialização dos parlamentares e a competição das comissões de maior importância e prestígio” (OLIVEIRA, 2005 apud ROCHA; FIGUEIREDO, 2012, p. 29).

Para Héctor Luís Saint-Pierre (CASTRO et al., 2000, p. 95), as comissões de defesa nos países latino- americanos não gozam de popularidade entre os parlamentares. Não são comissões muito populares ou requisitadas. Certo desinteresse por parte dos parlamentares, pois não é um assunto presente na agenda pública, embora alguns se disponham a tratar a temática eles terão a difícil tarefa de chamar a atenção de seus pares para a temática levando o assunto ao plenário. Porém, como aponta Pablo Celi (CASTRO et alii, 2000, p. 68), as comissões temáticas são importantes para a formação de consensos interpartidários. Além disso, são arenas para a interação entre a academia, as Forças Armadas, organização da sociedade, além do próprio poder Executivo.

Para Félix Besio (CASTRO et al., 2000, pp. 88-92), a eficiente condução política sobre a defesa nacional depende muito do relacionamento dos atores envolvidos. O Parlamento deve ser capaz de articular com outros atores e a comissão de defesa é uma arena possível para a articulação inclusive com a sociedade civil, com a finalidade de captar percepções diferentes sobre os rumos tomados. Cabe a essa comissão demonstrar ao Parlamento a importância da temática. Essa articulação é importante para a legitimação da política adota para o campo da defesa nacional. O relacionamento com o Executivo, por parte da comissão, demanda que esta tenha conhecimentos especializados e experiência sobre a organização militar, a legislação pertinente ao setor, a doutrina e emprego das FFAA e outras informações relevantes para o setor. Os legisladores e os assessores da comissão devem ter capacidade argumentar e defender a posição da comissão. A relação com as Forças Armadas deve ser constante e até mesmo direta. Deve-se ter contato com o alto-comando militar e também com níveis hierárquicos mais baixos quando estes possuírem maior conhecimento do assunto pertinente à

comissão. Essa interação com FFAA e com o próprio MD, levam ao Parlamento o conhecimento sobre a real capacidade de operacionalização das políticas que se pretende discutir.

No Brasil, CREDN foi criada em 1996, sendo resultado da fusão de duas comissões até então existentes: a Comissão de Defesa Nacional (CDN) e Comissão de Relações Exteriores (CRE). A fusão de duas comissões que tratavam de temas distintos impõe um melhor preparo aos parlamentares e seus assessores que agora terão de legislar sobre uma área mais vasta. Porém, o a alta rotatividade dos parlamentares nas comissões impede uma especialização temática adequada. Além do alto índice de renovação na Câmara e da impossibilidade regimental de renovação dos cargos de comando da comissão (ROCHA; FIGUEIREDO, 2012).

O caso da CDN era mais crítico devida a falta de interesse dos parlamentares de nela participar, sendo a fusão com CRE seria uma medida para driblar essa estarrecedora situação. Ou seja, ao fundir essas duas comissões, esperava-se que mais parlamentares se interessassem pela nova comissão. Anteriormente a fusão, embora o regimento da Câmara permitisse que cada parlamentar pudesse fazer parte apenas de uma comissão permanente, abria-se exceção à CDN, deixando o parlamentar que dela fosse membro participasse de uma segunda comissão permanente. Esse histórico é preocupante, pois a CREDN deveria ser importante peça, nas temáticas que lhe são condizentes, para o controle e fiscalização parlamentar sobre as ações do Executivo (ROCHA; FIGUEIREDO, 2012).

Atualmente, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) é uma comissão permanente responsável pela temática da Defesa e política externa brasileira. Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à CREDN apreciar as matérias referentes a

- a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;
- b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;
- c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;
- d) direito internacional público e privado; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional;

- f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;
- g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;
- h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
- i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
- j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático;⁸

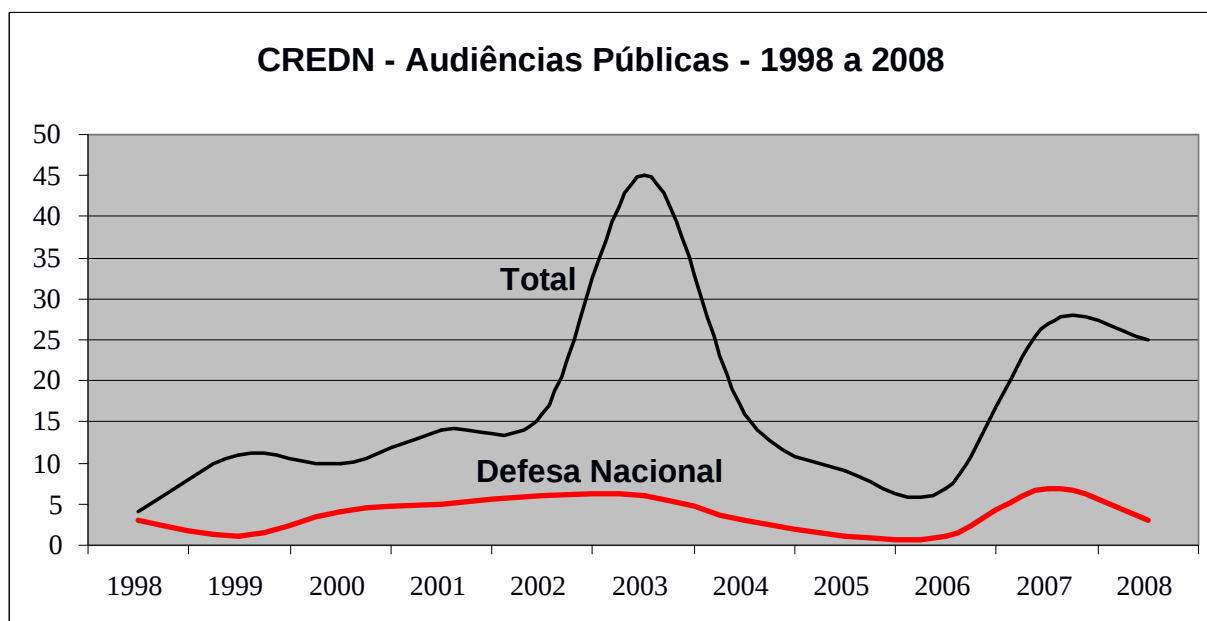
Rocha e Figueiredo (2012) examinam o papel da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), comissão permanente responsável por tratar da temática da defesa nacional e das relações exteriores, sobre políticas públicas voltadas para a Defesa Nacional durante o período de 1985 até 2006.

Os autores mensuram a participação da CREDN através da sua produção legislativa que tratou questões afetas à defesa nacional, o que incluiu: audiências públicas, proposições legislativas, os projetos de lei e os requerimentos (ROCHA; FIGUEIREDO, 2012).

As audiências públicas permitem que os assuntos em pauta sejam debatidos de maneira transparente, produzindo informações importantes sobre as ações do Executivo sobre determinada área e sobre a pertinência ou não da aprovação de determinada legislação (ROCHA; FIGUEIREDO, 2012).

⁸Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/conheca-a-comissao/index.html>> Acesso em: 01 de setembro de 2016.

Gráfico 2 Audiências públicas – 1998 a 2008



Fonte:– Base de dados: relatórios anuais

a CREDN

apudROCHA; FIGUEIREDO, 2012, p.14.

Entre 1998 e 1999, das cinco audiências relativas a Defesa Nacional, quatro trataram sobre o Ministério da Defesa e a contaram com a presença de militares. Entre 2000 e 2008, várias autoridades militares e o ministro da defesa foram chamados em audiências. Os autores destacam o papel das audiências públicas nos trabalhos da CREDN, pois permitiu interação entre diferentes instituições e deu visibilidade para a temática. A interação entre Executivo e Legislativo puderam trocar valiosas informações. A interação entre militares e autoridades civis também permitiu progresso nas suas relações, sendo perceptível, nos discursos dos militares nas audiências públicas, a consonância com os valores democráticos e legalistas. Embora as decisões sobre a área ainda caibam ao Executivo. No ano de 2007, importante acontecimento em decorrência das audiências públicas. Foi firmado o compromisso de alguns parlamentares de CREDN em atuar em consonância às demandas do ministro da defesa e dos comandantes militares, uma demonstração clara de cooperação incomum. Interessante notar nas audiências públicas relacionadas à Defesa Nacional durante diferentes anos, várias autoridades militares e o Ministro da Defesa para prestar esclarecimento (ROCHA; FIGUEIREDO, 2012). Muito embora, como demonstrado na tabela abaixo, o percentual de audiência que tratavam sobre a defesa nacional sobre o total de

audiências patrocinadas pela CREDN é muito baixo (21,4% em média).

Tabela 2 Percentual de audiências públicas que tratam sobre defesa Nacional 1998- 2008

Ano	Defesa Nacional (%)	Outros (%)	Total (%)
1998	3	1	4
1999	1	10	11
2000	3	7	10
2001	5	9	14
2002	6	10	16
2003	7	38	45
2004	3	13	16
2005	1	8	9
2006	0	3	3
2007	6	23	29
2008	4	21	25
Total	39 (21,4 %)	143(78,6%)	182(100%)

Fonte: Elaborado pelo autor recorrendo aos dados de ROCHA; FIGUEIREDO, 2012.

Abaixo, o autor quantifica as proposições apresentadas pelos parlamentares da CREDN. As proposições incluem: propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei, as emendas, os requerimentos, os recursos, os pareceres e as propostas de fiscalização e controle e abordam os mais variados assuntos (ROCHA; FIGUEIREDO, 2012, p.20).

Tabela 3 CREDN – Proposições apresentadas -1998-2008

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Proposições	70	86	178	*	*	115	*	84	83	82	119
Defesa Nacional	00	00	02	*	*	01	*	01	00	02	08

Fonte: ROCHA; FIGUEIREDO, 2012, p. 20.

*Dados de 2001, 2002 e 2004 continuam sendo coletados pelo autor.

Facilmente perceptível o reduzido número de proposições relativa a Defesa Nacional,

embora, como afirmam os autores, a CREDN apresente um número de proposições considerado médio em relação às demais comissões permanentes (ROCHA; FIGUEIREDO, 2012).

Analisando a produção de proposições de todos os deputados nos anos de 2005, 2006 e 2007 e as separando por área vinte e sete áreas temáticas, o autor verificou que a temática da defesa nacional ficou em vigésimo quarto em vigésima quinta colocação, reforçando a hipótese de que o Legislativo possui baixo interesse em debater sobre a Defesa Nacional (ROCHA; FIGUEIREDO, 2012, pp. 26-7).

Para Rocha e Figueiredo (2012), o Executivo praticamente assume toda a iniciativa governamental sobre a questão da Defesa Nacional. Representa o pouco interesse da sociedade sobre a questão. Falta de pessoal especializado.

A CREDN é composta por 63 parlamentares, sendo 31 titulares e 32 suplentes. Oliveira (2014) verificou a especialização dos parlamentares dessa comissão utilizando-se da prosopografia. Foram considerados os parlamentares que compuseram a comissão no ano de 2014. As variáveis levaram em consideração o tempo acumulado do parlamentar na CREDN e de sua atividade legislativa em relação às temáticas tratadas pela comissão. Foi constatado que, na média, a especialização é muito baixa. Quando tratado de maneira isolada, a especialização quanto às questões de Defesa Nacional é ainda mais baixa, ou quase inexistente.

Quadro 3 Indicadores e variáveis da especialização parlamentar na CREDN

indicadores	variáveis	descrição das variáveis
<i>Seniority</i> na CREDN	Tempo de Permanência	Tempo de Permanência na CREDN (anos)
Atividade em Relações Exteriores	Relatoria em Relações Exteriores	Relatoria de projetos de normas na área e Relações Exteriores
	Proposição de normas em Relações Exteriores	Projeto de Lei
		Projeto de Emenda à Constituição
		Projeto de Decreto Legislativo
		Projeto de Resolução
	Proposições transformadas em Normas de Relações Exteriores	Proposições transformadas em Normas de Relações Exteriores
	Relatoria em Defesa Nacional	Relatoria de projetos de normas na área de Defesa Nacional

Atividade em Defesa Nacional	Proposição de normas em Defesa Nacional	Projeto de Lei
		Projeto de Emenda à Constituição
		Projeto de Decreto Legislativo
		Projeto de Resolução
	Proposições transformadas em Normas de Defesa Nacional	Proposições transformadas em Normas de Defesa Nacional

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil/NUSP apud OLIVEIRA, 2014, pp. 4-5.

O índice de especialização varia de 0 a 10, onde zero representa nenhuma especialização e 10, alta especialização do parlamentar sobre a temática da Defesa Nacional ou Relações Exteriores.

Ao indicador “seniority na CREDN”, que representa o tempo do parlamentar na Comissão, é atribuído o peso 0,3. A atividade legislativa em relação às temáticas tratadas pela comissão tem peso 0,7 (0,3 para proposição transformada em norma, 0,2 para relatoria de projetos e 0,2 para proposta de norma). A atividade legislativa em relação a cada temática é mensurada separadamente. (OLIVEIRA, 2014, pp. 5-6)

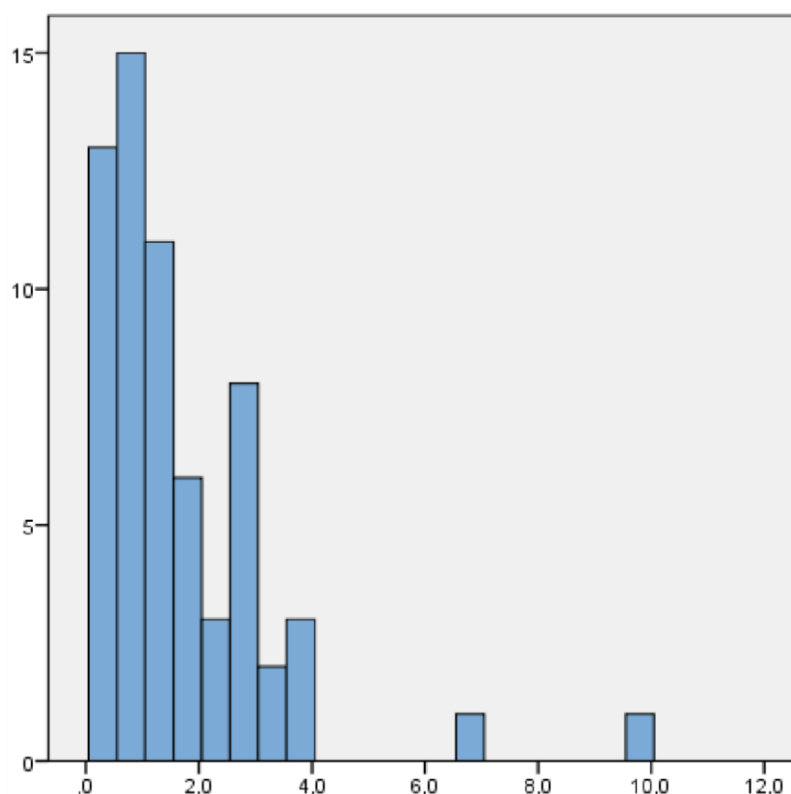
Considerando a especialização em Defesa Nacional, os seguintes dados foram encontrados:

Tabela 4– Índice de especialização dos membros da CREDN da Câmara dos Deputados em 2014, em matéria de Defesa Nacional

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Especialização	63	0,3	10,0	1,646	1,6115
N	63				

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil/NUSP. apud Oliveira, 2014, p.7.

Gráfico 3— Índice de especialização dos membros da CREDN da Câmara dos Deputados em 2014, em matéria de Defesa Nacional



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil/NUSP.
apud Oliveira, 2014, pp. 7-8

Oliveira considerou os seguintes índices de especialização para agrupar os parlamentares: alta especialização (7 a 10), média (3,6 a 6,9) e baixa (0 a 3,5). Seguindo essa classificação, apenas um parlamentar possui alta especialização, quatro deputados possuem média especialização e o restante possui baixa especialização na área temática da Defesa Nacional.

Curiosamente, como consta no anexo (Oliveira, 2014, p.12) o único deputado com alta especialização é Jair Bolsonaro⁹, suplente na Comissão e militar da reserva do EB.

O deputado Raul Jungmann (PPS\PE), em um debate sobre o fortalecimento das Forças Armadas, demonstrava-se preocupado em não haver maior especialização da CREDN.

Para concluir, e para me despedir, eu quero deixar aos senhores e às senhoras duas propostas [...] É um belo momento para fazer esta discussão, envolver este Congresso e aprender. Em segundo lugar — quem sabe, Deputado Zarattini? —, fazer a divisão entre a Comissão de Defesa e a Comissão de

⁹Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74847>
Acesso em: 30 de outubro de 2016.

Relações Exteriores; especializar; formar; melhor preparar os nossos Parlamentares para a questão da Defesa Nacional(MADRUGA, 2015, p. 49)

Segundo De Oliveira (2006), embora a defesa nacional tenha grande importância para o país, ela pouco apelo tem para efeitos eleitorais tanto para o Executivo quanto para o Legislativo e esse comportamento não é por acaso. A sociedade civil pouca relevância dá à temática, enxergando como assunto afeto especificamente aos militares ou como legado da Ditadura militar brasileira. Os partidos políticos ocupam-se de outros assuntos. Das poucas instituições que tratam sobre a defesa nacional, está a universidade e as entidades militares da reserva. Há quatro fatores que explicam esse cenário: 1) parcela da sociedade rejeita às Forças Armadas devido ao passado autoritário vivenciado no país; 2) percepção de que não há riscos à integridade do país devido à inexistência de um conflito bélico eminente no contexto externo que envolva; 3) existem outros problemas mais perceptíveis como educação, saúde etc 4) e, como a Defesa Nacional não é uma área de interesse dos eleitores, não dão resultados eleitorais satisfatórios. Defesa nacional não elege políticos.

3. COLETA DE DADOS E RESULTADOS

3.1 Frentes Parlamentares

Algumas inquietações ocorreram para este pesquisador em relação ao comportamento excessivamente passivo apontado por alguns estudos na literatura. Dessa maneira, como forma de incrementar os dados hoje disponíveis sobre a temática, procurou-se atentar para outros aspectos presentes na dinâmica do Congresso Nacional, em especial na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, dois aspectos chamaram atenção a este pesquisador: a existência de uma Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional (FPMDN) e a existência de assessorias parlamentares das Forças Armadas instaladas nas dependências do Congresso Nacional.

Em relação à FPMDN, cabe a tentativa de categorizá-la através da tipologia oferecida por Silva e Araújo (2016), uma proposta teórico-metodológica para o estudo de frentes e bancadas parlamentares.

O sistema partidário brasileiro é notadamente fragmentado, onde a representação partidária no Congresso é bastante difusa. Em contrapartida, o presidencialismo de coalização é uma saída encontrada para dar governabilidade, onde o chefe do Executivo, os líderes partidários e os partidos políticos são figuras centrais (SILVA; ARAÚJO, 2016, p.2).

Porém, é notável que haja outros fatores importantes que, dependendo do contexto e da temática tratada, assumem papel mais relevante do que os partidos como fator explicativo da atuação parlamentar, como quando há na pauta temas polêmicos intrapartidários. Além disso, os parlamentares podem pautar uma agenda particular em favor de suas bases eleitorais mesmo que isso possa significar agir em desacordo com a indicação de seu líder partidário. Os autores, apesar de reconhecerem a importância das bases institucionais, atentam para a importância temática na lógica e no dinamismo parlamentar (SILVA; ARAÚJO, 2016, pp. 3, 6).

As frentes parlamentares são registradas pela Mesa da Câmara dos Deputados desde 2005, sendo necessário o apoio de, no mínimo, um terço dos deputados, além de que deve tratar de um tema específico e possuir um coordenador que será o representante oficial da frente. É possível que senadores componham a frente. Os autores atentam para o fato de que, pela rígida imposição regimental, criou-se o costume dentro da Câmara, por parte dos parlamentares, de assinar a lista de membros na criação da frente para que ela possa ser registrada, por mais que o parlamentar não tenha ou pretenda ter ligação com a temática tratada. Porém, espera-se que, quando ele for criar uma frente de seu interesse, seus colegas também o apoiem. Dessa maneira, a frente deve ser analisada pela sua atuação, e não pela sua

composição inicial (SILVA; ARAÚJO, 2016, pp.6-7)

As frentes são autorreguladas e podem usar instalações da Câmara, porém sem atrapalhar o andamento de outras atividades da Casa. A atuação das frentes é pouco registrada, sendo publicados basicamente seu estatuto e o seu coordenador. Dessa maneira, sugere-se que sejam utilizados instrumentos como a entrevista para melhor conhecer a frente (SILVA; ARAÚJO, 2016, p.7)

As frentes analisadas tratam das mais variadas temáticas e se encontram em grande número. É um campo privilegiado para tratar de temas específicos em meio à grande diversidade regional, sociais e culturais brasileiras e possibilitam que seus trabalhos sejam encontrados pela sociedade. A criação das frentes, mais do que resultado da grande fragmentação partidária, está na falta de identidade dos partidos políticos (SILVA; ARAÚJO, 2016, pp. 7, 10).

O número de registros de frentes é maior nos primeiros anos das legislaturas, pois, além da obrigatoriedade da renovação das frentes a cada legislatura, também são formalizadas maneiras novas de interlocução entre parlamentares e grupos de interesse (SILVA; ARAÚJO, 2016, p. 10)

Os autores criam uma tipologia com três níveis de categorias:

1. Categorias de natureza de atuação: advocacy ou lobby

Advocacy seria a promoção ampla de princípios, criando comunidades de apoio na sociedade e entre os tomadores de decisão. Trata-se do ato de identificar, adotar e promover uma causa, buscando moldar a percepção pública. São estratégias que procuram envolver os atores políticos em discussões que perpassam uma ampla gama de proposições legislativas. O objetivo primordial é a difusão de ideias para influenciar decisões e mobilizar o maior número de apoiadores na sociedade (SILVA; ARAÚJO, 2016, p.13-4).

Lobby envolve a abordagem direta de influência sobre atores políticos em posições específicas e nos fóruns onde são tomadas as decisões, tais como em conselhos de políticas, comissões e plenários das casas legislativas. Referem-se a discussões de projetos de lei ou textos normativos, que interferem direta ou indiretamente sobre os interesses do grupo. Na prática e na literatura norte-americana (AVNER, 2002), *lobbying* é uma forma específica de fazer *advocacy* é focada em influenciar a legislação. Assim,

lobbying pode ser entendido como parte da atividade de *advocacy*(SILVA; ARAÚJO, 2016,p.14)

Portanto, a classificação de cada frente tem a ver com sua estratégia dominante de atuação. O *advocacy* procura comprar uma ideia e propagá-la, fomentando adesão da sociedade ou de grupos específicos em favor da ideia colocada e defendida. O *lobby* não tem como preocupação a adesão ampla social, mas defende objetivos de grupos específicos.

2. Categoria de abrangência: ampla ou focalizada

A categoria de frentes amplas reuniria todas aquelas que abordassem grandes temas, setores econômicos, segmentos ou extratos sociais. Por outro lado, as frentes focalizadas seriam aquelas que apresentassem objetivos vinculados a áreas econômicas específicas, a públicos-alvo identificáveis associados a temas (mulheres, crianças, índios, aposentados),categorias profissionais (aeronautas, servidores do Poder Judiciário), instituições (defesa da Petrobras, Correios, dos conselhos tutelares) ou mesmo assuntos pontuais (SILVA; ARAÚJO,2016, p.15)

Além disso, os autores atentam para o fato de que algumas frentes defendem uma causa ou objetivo que pode ser interpretada como uma ramificação de outra frente, ocorrendo o processo de segmentação. Já no processo de aglutinação, ocorre o efeito contrário. Duas ou mais frente se uniriam, formando uma frente com a defesa de causas e objetivos mais amplos (SILVA; ARAÚJO,2016, p.15)

3. Categoria de origem: exógena ou endógena

Frentes que tiveram sua origem por interferência direta de agentes externos ao Congresso são classificadas como exógenas, sendo os parlamentares da frente apoiadores de determinada ideia ou causa. Já as frentes de origem endógenas surgiram através da iniciativa de atores políticos, sejam parlamentares individualmente ou partidos políticos, e colocam-se como interlocutores das demandas de grupos interessados por determinadas temáticas dentro do Congresso (SILVA; ARAÚJO,2016, p.18-9).

Uma figura central numa frente é o seu coordenador. Sua posição pode colocá-lo como rival de outras lideranças políticas dentro do Congresso para o andamento de determinadas

proposições, e sua atuação destacada pode gerar ganho no seu capital político, o transformando em agenda holder (SILVA; ARAÚJO, 2016, p. 19).

3.1.1 Frente Parlamentar da Defesa Nacional (FPMDN)

A FPMDN foi registrada, pela primeira vez, no dia 09/09/2008, ainda na 53ª legislatura, sendo o seu coordenador o deputado federal Raul Jungmann (PPS/PE). Na realidade, a frente foi primeiramente cadastrada como Frente Parlamentar da Defesa Nacional, pois não continha senadores como integrantes.¹⁰ A frente destacou a importância em trabalhar de maneira conjunta com as universidades, uma necessidade apontada também pela literatura para que a sociedade dê maior importância à temática da Defesa.¹¹ Jungmann foi taxativo em relação ao distanciamento da classe política em relação a Defesa

o próprio Congresso Nacional tem sua parcela de culpa nessa situação, já que vem se eximindo de atuar com mais firmeza nessa área. Muitos parlamentares não enxergam estímulo para se dedicar ao tema. Até porque as políticas externa e de Defesa não dão votos, cargos e não proporcionam emendas (JUNGMAN, 2009 apud ROCHA, 2012 p. 12).

A renovação do seu registro na 54ª legislatura ocorreu no dia 29/04/2011, tendo como coordenador o deputado federal Carlos Zarattini (PT).¹² O ato de seu lançamento contou com a presença do então ministro da Defesa Nelson Jobim e dos comandantes das Forças Armadas.¹³

Na 55ª legislatura, a frente contou com a adesão de senadores. A coordenação continuou com o deputado Carlos Zarattini. O registro foi confirmado no dia 23/03/2015.¹⁴ Além disso, o coordenador da frente relatou a importância da Estratégia Nacional de Defesa, cunhada em 2008, e a necessidade de apoio parlamentar para a consecução dos objetivos do referido

¹⁰ Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes53.asp>> Acesso em: 18 de outubro de 2016

¹¹ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/128101.html>> Acesso em: 19 de outubro de 2016

¹² Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp?leg=54>> Acesso em: 19 de outubro de 2016

¹³ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/198696-FRENTE-PARLAMENTAR-DA-DEFESA-NACIONAL-SERA-LANCADA-AS-12H30.html>> Acesso em: 19 de outubro de 2016

¹⁴ Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp?leg=55>> Acesso em: 20 de outubro de 2016

documento. Retrata a importância da modernização das Forças Armadas e da Região Amazônica. O (re)lançamento da frente contou com a presença de do então ministro da Defesa Jacques Wagner e de representantes da Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa que, segundo estudo destes, as atividades do seu setor representou 3,7 do PIB brasileiro em 2014.¹⁵O deputado Zarattini já havia sido homenageado pela FIESP por suas iniciativas em prol das indústrias de Defesa.¹⁶

Na ata da Assembleia Geral de Fundação¹⁷ da frente registrada em 2015, é registrada a presença dos deputados federais Raul Jungmann, Sibá Machado e Carlos Zarattini para discutir a constituição da frente. A menção da importância fulcral que representa a temática da defesa para o Estado brasileiro. Os objetivos e as temáticas a serem discutidos e defendidos pela frente na sua atuação no Congresso Nacional foram as seguintes:

1. As Forças Armadas – prioridades, doutrinas de emprego específico e conjunto, sistema educacional;
2. Acompanhamento dos Projetos Estratégicos das Forças Armadas;
3. Ações políticas, legislativas e orçamentárias necessárias para garantir as condições para a implantação da Estratégia Nacional de Defesa e o melhor desenvolvimento dos Projetos Estratégicos de Defesa dentro de um cenário de ampla democracia;
4. Ministério da Defesa – organização, com destaque para os papéis do Estado Maior da Defesa, relações internacionais, com o destaque para o Conselho Sul-americano de Defesa, Direitos Humanos, política de defesa nacional, Livro Branco de Defesa Nacional;
5. Contexto Hemisférico – situações de conflito com base territorial, estruturas de segurança e defesa, direitos humanos e defesa nacional.

O referido documento destaca o prestígio das Forças Armadas perante a sociedade, porém também reconhece que tanto o Legislativo quanto o Executivo falham em não concentrar mais esforços para tratar da Defesa Nacional e das Forças Armadas, o que eles chamam de situação paradoxal. A frente, então, propõe ser uma ferramenta para tal situação

¹⁵

Disponível

em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/489447-LANCADA-FRENTE-PARLAMENTAR-MISTA-DA-DEFESA-NACIONAL.html>> Acesso em: 21 de outubro de 2016

¹⁶Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/frente-parlamentar-da-defesa-nacional-quer-fortalecer-setores-estrategicos/>> Acesso em: 21 de outubro de 2016

¹⁷ Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53484-integra.pdf> Acesso em: 21 de outubro de 2016

desconfortável. O documento destaca, ainda, o importante papel das FFAA para o sucesso de programas sociais.

Ao todo, o documento que gerou o registro da FPMDN contou com a confirmação de 199 assinaturas de deputados federais e a confirmação da assinatura de 5 senadores.

Além de atos documentados, como sugerido por Silva e Araújo (2016), a utilização da entrevista é uma boa ferramenta para buscar dados sobre as frentes, pois elas são pouco documentadas oficialmente. Dessa maneira, este pesquisador obteve uma entrevista com o deputado federal Carlos Zarattini (PT/SP). Abaixo, seguem trechos da entrevista:

Deputado Zarattini, como o senhor definiria a FPMDN?

A frente ela geralmente atua apoiando uma determinada causa, uma determinada questão, então a Frente Parlamentar da Defesa Nacional apoia uma política de defesa nacional e que nós concebemos, que na nossa visão é a visão da Estratégia Nacional de Defesa, então a frente se reúne em torno, ela foi criada para apoiar exatamente a criação e a execução da Estratégia Nacional de Defesa que está naqueles documentos, no Livro Branco.

A criação da frente se por interesse dos parlamentares ou por fortes incentivos de grupos interessados?

Surgiu porque se começou a discutir a Estratégia Nacional de Defesa e aí se sentiu a necessidade de aglutinar um grupo de deputados para apoiar a iniciativa. Foi uma coisa dos próprios deputados.

A frente é mais uma ferramenta, mais uma arena no Congresso para que grupos interessados na defesa nacional atuem, tenham contato com deputados que também se interessam pela temática?

Sim, a ideia é convergir os deputados e aqueles que são atores externos dessa política, então tantos as Forças Armadas como o empresariado que atua junto às Forças Armadas que é a base industrial de defesa, como o pessoal que estuda questões estratégicas, questões militares, enfim, é um conjunto que é uma comunidade. O que nós queremos sempre é expandir para além, vamos dizer assim, dessa bolha. Nós precisamos ir além dessa bolha, mas é muito difícil. No Brasil a questão da discussão da defesa nacional é muito restrita às próprias Forças Armadas e setores diretamente engajados.

Por que a dificuldade dessa conexão? Deputados que defendem essas ideias não tem ganhos

eleitorais, dessa maneira se preocupando com outras questões?

Eu acho que tem esse problema, digamos assim, de cunho eleitoral, mas acho que isso é o menor. Na verdade, o nosso maior problema, no meu modo de ver, vem de duas questões: uma primeira questão que é fato de que nós vivemos num período de ditadura militar e que criou uma certa ojeriza nos setores que combateram ou se opuseram a ditadura militar de discutir esse assunto. Criou um troço assim: militar sou contra, qualquer coisa militar sou contra. Depois nós tivemos nos anos 90 um acesso de uma visão neoliberal que entende que a defesa nacional é dispensável. Por quê? Porque você já tem os Estados Unidos que já tem uma força armada extremamente forte, que ela é muito grande, que mais ou menos bota ordem no mundo. Então os setores que não são os setores propriamente mais à esquerda, de visão mais neoliberal, portanto mais à direita, também acham que é dispensável tudo isso, entende? Para que nós vamos gastar dinheiro fazendo submarino, para que comprar caça? Vamos fazer um acordo com os americanos e substitui essa política autônoma por uma política subordinada. Então eu acho que no Brasil nós temos esses dois problemas. [Porém] Tem um grupo de deputados bastante razoável que já não quer papo, isso é assunto do passado, vamos tratar dos assuntos do presente. Esses deputados têm essa visão de que nós precisamos ter Forças Armadas fortes, preparadas, equipadas e que o Brasil não vai se desenvolver se não tiver isso.

O senhor teve participação na criação da frente em 2008?

Sim, como membro da frente. Depois, quando o Raul deixou de ser deputado – ele não foi reeleito, ficou alguns anos fora -, aí eu reorganizei. Assumi a coordenação e reorganizei como frente parlamentar mista, que é a Câmara e o Senado e estamos tentando trabalhar dessa forma.

Em relação à participação dos parlamentares na frente, todos os membros são atuantes?

Aqui se criou uma política, uma mania de todo mundo criar frente. Tem muitas frentes [...] Evidentemente que não dá para você ir em todas. A criação de uma frente esvazia a outra, por exemplo: tem deputado que é da frente evangélica, da frente da agricultura, da frente da saúde aí o “cara” é de tudo e não é de nada. [...] Eu procuro me concentrar numa, mas eventualmente eu tenho que ir numa ou outra reunião e isso dispersa, né?

Existem grupo de trabalho na estrutura da frente ou um vice coordenador?

Infelizmente nós não conseguimos estruturar isso. Na verdade, a frente se reúne mais quando

tem algum assunto que está em pauta, quando vai discutir uma questão. Aí a gente vai e chama, discute a questão orçamentária, que é no fim do ano, é discutida as emendas no orçamento. Por exemplo, quando a AVIBRAS estava quase fechando, nós fizemos todo uma articulação para tentar resolver e conseguimos resolver o problema da AVIBRAS. Salvamos a AVIBRAS. Então foi em cima de uma coisa concreta. Nós vamos perder essa empresa, o que a gente faz? Aí fomos no Ministério do Planejamento, Ministério da Defesa, Ministério da Ciência e Tecnologia, resolvemos o problema de exportação tal tal ...

Além de tentar expandir o apoio na sociedade, o modo de atuação dela é muito em cima de proposições?

É questões, eventos, precisa ter uma reunião, precisa ter um apoio daí a gente mobiliza, entendeu?

A frete seria uma alternativa a CREDN?

São coisas diferentes. A CREDN é uma comissão instituída na Casa e os projetos relativos a esses assuntos tem que ser discutidos e votados. A frente não tem essa responsabilidade.

Seria uma outra arena para que grupos interessados no setor de defesa procurem parlamentares para angariar apoio para um projeto que está tramitando na CREDN?

Eventualmente, isso pode ser feito.

A coordenação da FPDN teve reflexo na nomeação do então deputado Raul Jungmann para a chefia do Ministério da Defesa?

Uma pessoa sempre se destaca num determinado setor, então isso, eventualmente, vamos dizer, conta no currículo. Então lógico que contou o interesse dele, a criação da frente e tudo mais.

Como o senhor avalia as assessorias parlamentares militares atuantes no Congresso?

São muito boas. Dos ministérios são as melhores.

Eles procuram contato com a frente?

Procuram contato. Quando você precisa de alguma informação eles te trazem a informação. São muito eficientes.

Por exemplo, existe a possibilidade da frente ou algum parlamentar requisitar uma nota técnica?

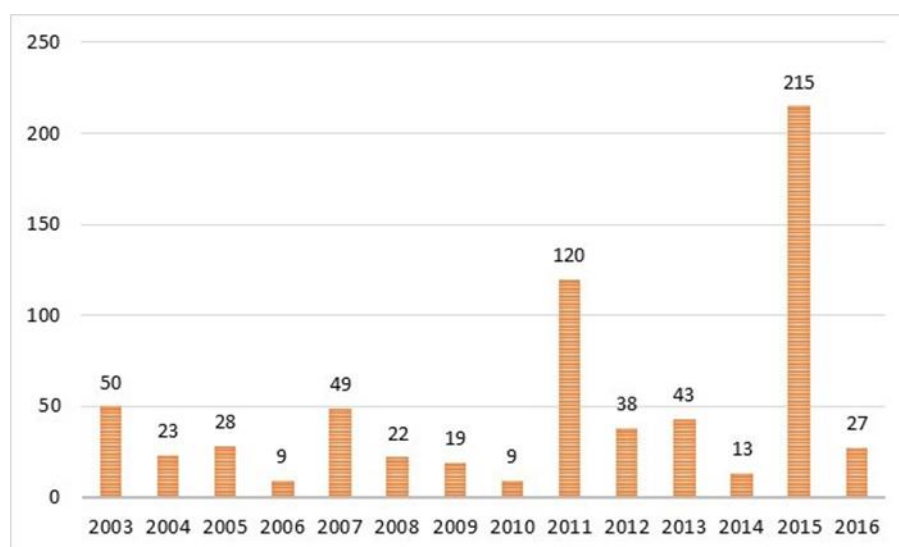
É normal, acontece muito.

Classificação da Frente

Os dados de cadastro da frente confirmam a tendência demonstrada por Silva e Araújo, pois foram registradas nos primeiros anos das respectivas legislaturas (2008, 2011, 2015). Os autores contaram o registro de 241 frentes até junho de 2016, registros que começaram com a existência da 55ª legislatura, que teve início em 2015.

Além do mais, o crescente registro de frentes não significa, necessariamente, que seus membros ou mesmo a própria frente são atuantes. Como afirma o dep. Zarattini, o efeito pode ser o inverso, pois “a criação de uma frente esvazia a outra”.

Gráfico 4 - Registros de frentes parlamentares 2003-16



Fonte: Câmara dos Deputados apud Silva; Araújo, 2016,p. 10

Segundo a ata de fundação da FPMDN e a entrevista concedida pelo Dep. Zarattini, podemos perceber importantes informações para melhor classificar a referida frente na tipologia sugerida por Silva e Araújo.

Como categoria de natureza de atuação, podemos classificá-la como advocacy, pois percebe-se que ela procura expandir na sociedade o interesse pela defesa nacional. Como diz o dep. Zarattini, “precisamos expandir essa bolha”. Embora, como aponta o próprio parlamentar, a frente ainda não é bem estruturada, sendo proposições que tramitam no

Congresso uma das causas para que a frente se organize para atuar.

Quanto ao caso citado da AVIBRAS, é importante que seja esclarecido a sua importância tanto para as FFAA e para a indústria de defesa brasileira, como apontado por Zarattini, principais grupos interlocutores com a FPMDN. A AVIBRAS é uma empresa brasileira privada de engenharia com mais de cinquenta anos no mercado, atuando com inovações tecnológicas para a área da defesa e para a área civil. Dessa maneira, atende demandas de inovações bélicas para as três Forças Armadas Brasileiras (Marinha, Exército e Aeronáutica). A empresa é uma das pioneiras para a área aeroespacial brasileira e conta com um complexo parque industrial. É certificada pelo Ministério da Defesa como uma “Empresa Estratégica de Defesa –EED”.¹⁸

Quanto a categoria de abrangência, podemos classifica-la como ampla. A temática da defesa nacional é muito complexa e envolve atores diversos, indo além de áreas econômicas específicas, instituições ou mesmo assuntos pontuais.

Quanto a categoria de origem, podemos classifica-la como endógena. Para o fundador da FMPDN, ela é clara, pois [a frente] “surgiu porque se começou a discutir a Estratégia Nacional de Defesa e aí se sentiu a necessidade de aglutinar um grupo de deputados para apoiar a iniciativa. Foi uma coisa dos próprios deputados”.

Além da classificação da frente em advocacy, ampla e endógena, outras constatações foram possíveis.

A criação da frente e sua coordenação contou para que o então deputado Raul Jungmann fosse colocado no comando do MD, segundo a avaliação do dep. Zarattini. Caso semelhante é descrito por Araújo e Silva (2016, p.23), ao citarem que a coordenação da Frente Parlamentar Ambientalista pelo então deputado Sarney Filho (PV-MA) reforçarem o seu papel de agenda holder sobre a temática ambiental, e que posteriormente assumiu o comando do Ministério do Meio Ambiente.

Outro aspecto que chama atenção na FPMDN é a falta de uma estrutura organizacional robusta. Araújo e Silva (2016), ao analisarem três frentes parlamentares maduras (a Ambientalista, a Agropecuária e a do Cooperativismo), pois sua articulação remonta a Assembleia Nacional Constituinte, demonstram que tais frentes possuem coordenadores que dividem suas funções em grupos de trabalho temáticos e trabalham de maneira mais articulada que a FPMDN. Em comparação a elas, a FPMDN é muito incipiente quanto a sua estruturação.

¹⁸ Disponível em: <http://www.avibras.com.br/site/institucional/quem-somos.html> Acesso em: 18 de dezembro de 2016.

Para Eliézer Rizzo de Oliveira (2006), embora a defesa nacional tenha grande importância para o país, ele pouco apelo tem para efeitos eleitorais tanto para o Executivo quanto para o Legislativo. Esse comportamento não é por acaso. A sociedade civil pouca relevância dá à temática, enxergando como assunto afeto especificamente aos militares ou como legado da Ditadura militar brasileira. Os partidos políticos ocupam-se de outros assuntos. Das poucas instituições que tratam sobre a defesa nacional, está a universidade e as entidades militares da reserva. “Por que ninguém parece se tocar com a defesa nacional?” Há quatro fatores que explicam esse cenário: 1) parcela da sociedade rejeita às Forças Armadas devido ao passado autoritário vivenciado no país; 2) percepção de que não há riscos à integridade do país devido à inexistência de um conflito bélico eminente no contexto externo que envolva; 3) existem outros problemas mais perceptíveis como educação, saúde e 4) como a Defesa Nacional não é uma área de interesse dos eleitores, não dão resultados eleitorais satisfatórios.

As afirmações colocadas no parágrafo anterior, ganham respaldo pelas afirmações do deputado Zarattini. O passado autoritário reflete no interesse parlamentar sobre a temática, embora cada vez mais parlamentares deixem de lado esse ranço. Quanto aos Estados Unidos da América como grande potência militar, reflete na percepção de que investir na área de Defesa, sobretudo na compra de armamentos, é desnecessário, uma vez que tais recursos possam ser realocados em outras políticas públicas e não teriam peso frente à supremacia militar norte americana. Além do mais, embora para o deputado Zarattini a questão eleitoral pese menos para que o desinteresse sobre a defesa, ela é existente.

Outra informação relevante e que será trabalhada melhor mais à frente neste trabalho, é a relação entre as assessorias parlamentares militares e parlamentares. Segundo o dep. Zarattini, essa relação é eficiente e de interesse para ambas as partes.

3.2 A assessoria parlamentar dos comandos militares

Se o Congresso não se interessa pela Defesa Nacional, parece que o mesmo não ocorre em relação ao interesse das Forças Armadas ao Congresso. Como aponta Zaverucha (2005, p.241), existem assessorias parlamentares das três Forças dentro do Congresso, embora o ministério da Defesa tenha a sua. Esse fato despertou o interesse deste pesquisador, pois, se a arena legislativa não é atuante em relação à Defesa Nacional, o que engloba interesse das Forças Armadas, qual a motivação para que os militares mantenham postos avançados no Congresso? Além disso, Madruga (2015, p. 94) já havia sugerido o estudo das assessorias

parlamentares mereceria aprofundamento.

Segundo Madruga (2015, pp. 94-5), parlamentares apontaram a competência das assessorias militares, visto, por eles, com bons olhos. Além disso, servidores da Casa afirmam que os militares dão especial atenção às emendas orçamentárias com destino às Forças Armadas, embora a atuação dos militares possa afetar numa atuação mais independente dos legisladores.

Santos (2014b) destaca a falta de estudos no Brasil referente a atuação de grupos de interesse junto ao poder Legislativo. Analisando o período entre 1983 e 2012, destaca a importância que o Legislativo retoma como importante arena decisória após a promulgação da Constituição de 1988.

Em cenários democráticos, vários são os atores relevantes para se chegar a uma decisão política, incluindo aí os grupos que atuam no Legislativo. Embora no presidencialismo de coalizão exista grande influência do chefe do Executivo, através dos poderes de agenda do presidente e da centralização decisória no Congresso, o Presidente da República tem que negociar com a coalizão parlamentar governista para ter governabilidade. Essa relevância do Legislativo não era observada no Regime Militar. A permeabilidade do Legislativo têm acarretado em maior interesse para a prática do lobby, no âmbito desse poder. O lobby é entendido como uma forma de “representação de interesses da sociedade junto ao Estado” (SANTOS, 2014b,p. 9).

O aumento no número de cadastros para a atuação dos grupos de interesse na Câmara dos Deputados reforça o argumento do autor, pois no biênio de 1983-4 foram registrados 47 grupos, enquanto no biênio de 2011-2 o número de cadastros foi de 179. Um número cada vez maior de assessores parlamentares e grupos de interesse atuam nessa arena. Entre esse período foi observado a profissionalização cada vez maior dos grupos de interesse, dado a pluralização de tais grupos e o acirramento da competição pela influência e ocupação no Congresso Nacional. Esse aumento é perceptível tanto para órgãos e instituições que do Estado como da sociedade civil (SANTOS, 2014b,pp. 14-7).

O crescimento de representantes dos interesses das instituições de órgãos e instituições do Estado se deu principalmente através do aumento de assessores parlamentares dos ministérios e órgãos reguladores do Estado. Esse aumento pode ter duas explicações complementares: a primeira diz respeito a fragmentação do Executivo, dada a ocupação pluripartidária no comando das pastas ministeriais e de importantes secretarias que tendem a refletir a base governista no Congresso, uma coalizão que, devida ao grande número de partidos nessa arena, geralmente contará com várias legendas. A segunda explicação é a

reafirmação da arena legislativa como uma arena relevante, pois, se não fosse esse o caso, a burocracia estatal e outros grupos de interesse não investiriam tempo e recursos na referida arena. Ela possui relevância no processo decisório e o emendamento de diversas proposições é significativo, fugindo do controle absoluto dos líderes partidários da base. É preciso considerar que os diferentes órgãos e instituições da burocracia podem agir de maneira autointeressada e o monitoramento das proposições que lhes interessam é fundamental (SANTOS, 2014b, pp. 27-9).

Dessa maneira, a atividade de manter assessores parlamentares em atuação direta no Congresso pode ser enquadrada como lobby, segundo a seguinte definição;

Considera-se lobby os contatos pessoais, a participação nas atividades deliberativas do processo legislativo e o uso estratégico da informação por parte dos grupos de interesse em busca do exercício de influência sobre os legisladores. Como os grupos, em geral, desenvolvem maior expertise em sua área do que muitos políticos, de fato existem várias situações onde a cooperação entre lobistas e congressistas é a estratégia dominante (Santos, 2014a, p. 57).

Para Graziano (1997), “entendo por lobista toda pessoa que é empregada numa organização, qualquer que seja seu título formal, e encarregada de fazer a representação política dessa organização.”

Ainda para Grazino (1997), o lobby é uma atividade contínua, pois é necessário, além de exercer pressão, que projetos sejam apresentados e que se tenha aliados para defender seus interesses, além de outras questões. Ou seja, é necessário que exista uma estrutura que permita ao lobista organizar-se na localidade onde atua. Além do mais, fator importante é que o lobista e sua associação detêm um grande conhecimento acumulado sobre a atividade que exerce um conhecimento maior do que o de qualquer parlamentar ou de um de seus assessores.

Lobby é uma representação técnica e especializada de natureza muito diferente da representação não especializada proporcionada pelos políticos eleitos, ... se mostra não só útil como às vezes crucial na definição da legislação e da regulamentação administrativa (GRAZINO, 1997)

Dada a falta de debates técnicos aprofundados no Parlamento sobre as Forças Armadas,

falta aos seus agentes expertise para tratar sobre essas temáticas. Nesse contexto, a figura do assessor parlamentar militar é muito importante para fornecer preciosas informações aos parlamentares, os tomadores de decisão nesse âmbito (HERNÁNDEZ, 2008, p.13).

Hernández(2008) fornece importantes dados sobre a atuação da Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica (ASPAER) que tem como missão, em sua atuação no Congresso Nacional, buscar alcançar os objetivos estabelecidos pela Política de Defesa Nacional. A ASPAER é uma organização militar criada em 2004 e atua como representante dos interesses do Comando da Aeronáutica dentro do Congresso Nacional. A ASPAER cabe

- I- Acompanhar, analisar e processar o trâmite, no Congresso Nacional, de matérias de interesse do COMAER [Comando da Aeronáutica];
- II- Obter, junto aos Órgãos competentes da estrutura do COMAER, as informações necessárias ao atendimento das consultas e requerimentos oriundos do Congresso Nacional, bem como os pareceres necessários à elaboração de Notas Técnicas e das linhas de ação a serem adotadas para o adequado trato das matérias legislativas sob acompanhamento;
- III- Planejar e executar linhas de ação, estratégicas e táticas, voltadas à obtenção de resultados, favoráveis ao COMAER, no trâmite das diversas matérias tratadas no âmbito do Poder Legislativo;
- IV- Atuar e coordenar ações, junto ao CECOMSAER [Centro de Comunicação Social da Aeronáutica] e a outros Órgãos da estrutura do COMAER, no sentido da aproximação com o Poder Legislativo e do estabelecimento das relações de confiança com Parlamentares e funcionários do Congresso Nacional, bem como voltadas à divulgação, junto ao Poder Legislativo, das atividades desenvolvidas pelo COMAER;
- V- Atuar em coordenação com as Assessorias Parlamentares do Ministério da Defesa, dos Comandos da Marinha e do Exército e dos demais Ministérios, com vistas à consecução de objetivos comuns, de acordo com orientação específica do CMTAER [Comandante da Aeronáutica]
- VI- Coordenar as ações no sentido da assistência às autoridades do COMAER, quando convidadas ou convocadas para Audiências Públicas nas Comissões do Senado Federal e/ou da Câmara dos Deputados; e
- VII- Coordenar as ações no sentido da assistência aos militares do COMAER em visita oficial ao Congresso Nacional (BRASIL, 2007e, p.7 apud HERNÁNDEZ, 2008, p.40)

A ASPAER cumpre importante papel para obtenção de recursos orçamentários junto ao Legislativo, atuado de maneira efetiva na confecção do Projeto de Lei Orçamentária Anual e na busca por emendas individuais de parlamentares (HERNÁNDEZ, 2008, pp.42-3).

O autor destaca que o assessor parlamentar militar, além da formação e conhecimento técnico ligado a sua profissão na caserna, deve se adequar ao ambiente no Congresso Nacional, em que o ambiente é menos formal e mais diplomático. Para melhor preparar seus assessores, o Comando da Aeronáutica promove cursos de especialização em Assessoria

Parlamentar para militares da ASPAER. Desde sua criação em 2004 até 2008, uma média de 2 militares por ano fizeram tal curso (HERNÁNDEZ, 2008, p.60).

Tabela 5- Número de assessores da ASPAER – 2004-2008

ANO	TOTAL DE ASSESSORES
2004	10
2005	09
2006	14
2007	14
2008	09

Fonte: Divisão Administrativa da ASPAER apudHernández, p.60.

Como demonstra a tabela, a ASPAER contou com uma média aproximada de 11 assessores atuando no Congresso durante o período analisado, o que indica que a presença desse órgão no Congresso tem sido assídua.

O tempo médio de atuação desses assessores era de quase dois anos e sua atuação no Congresso se dá, normalmente, por duplas, o que favorece o amadurecimento de assessores com menos experiência quando guiados por outros com mais tempo de atuação na arena legislativa. A instituição toma esse cuidado. Além disso, há cursos internos e o incentivo por parte da chefia para que os assessores aprimorem seus conhecimentos (HERNÁNDEZ, 2008, pp.62-3).

Todo esse esforço da ASPAER, uma assessoria parlamentar militar, é um indicativo de que o Congresso tem peso sobre os interesse das Forças Armadas. Como analogia ao estudo de Santos (2014a) que demonstra que o lobby corporativo, aquele em que a atuação direta no Congresso, efetuado pela Confederação Nacional da Indústria, quanto maior é o emprego de recursos deste tipo de lobby, maiores são as chances de uma proposição ter destino favorável ao atuante.

ENTREVISTA

Em conversa com dois assessores parlamentares pertencentes às Forças Armadas sobre a importância das proposições que tramitam no Legislativo, vários pontos interessantes foram abordados.

Como ponto de partida, cabe ressaltar que ambos são militares de carreira, sendo oficiais superiores ¹⁹com vasta experiência na caserna, o que auxilia na eficiente assessoria prestada aos parlamentares que neles buscam informações relevantes para determinada proposição. Além do mais, recebem treinamento no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR)²⁰ sobre o processo legislativo.

Sobre o modo de atuação dos assessores, verificou-se que está concentrada na tramitação das proposições, sendo o objetivo fazer com que elas apresentem resultados favoráveis aos interesses da Força singular a qual representam. Assim, seu *locus* de atuação não é restrito a determinada comissão ou grupo específico de parlamentares. Por exemplo, ao tomarem conhecimento que algum parlamentar foi designado para a relatoria de uma proposição de interesse da instituição militar, os assessores entram em contato.

No referido cenário, a importância da CREDN, apesar de reconhecida para a temática da Defesa Nacional, deve ser relativizada. Dependendo de como a proposição tramita, cairá em diferentes outras comissões da Câmara, o que não impedirá que a mesma tenha impacto para o setor da defesa. Ou seja, sendo de interesse de uma força singular, seus assessores nela atuarão. Muitas proposições tem impacto indireto sobre às Forças Armadas, ou seja, não trataram exatamente de assuntos militares ou de defesa nacional.

É válido ressaltar a importância da CMO, onde as prioridades das Forças Armadas são apontadas pelos seus assessores. Embora nem todas as demandas sejam atendidas, a ordem das prioridades é respeitada. Emendas individuais na CMO também são importantes, pois parlamentares também procuram os assessores militares para destinar recursos a projetos de interesse comum entre os militares e determinado parlamentar.

Outro ponto importante é que partidos ou ideologia não são determinantes para a relação do parlamentar com os interesses das Forças Armadas. Geralmente, os assessores são bem recepcionados independentes da sigla partidária que o parlamentar pertence ou do seu posicionamento ideológico.

Há, de antemão, interesse dos parlamentares em ajudar, embora estes estejam limitados aos próprios interesses ou pelos interesses de seu partido. Dependendo da proposição, há pouca margem de manobra para o parlamentar atender os diversos grupos de interesse que o procuram, incluindo o militar.

¹⁹Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/postos-e-graduacoes>> Acesso em: 10 de novembro de 2016

²⁰Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa>> Acesso em: 10 de novembro de 2016.

Diversas proposições de interesse dos militares são de interesse de muitos outros grupos e ajudam para o desenvolvimento do país como um todo. Ver, por exemplo, o projeto Forças no Esporte²¹, onde um parlamentar pode requerer (um dos assessores afirmou que foi procurado recentemente por um parlamentar que tinha interesse em destinar uma emenda orçamentária individual para a sua Força Singular de maneira que este recurso fosse destinado a uma unidade militar sediada no estado no qual o parlamentar foi eleito) que as Forças Armadas atuem em prol de jovens que estão na sua base eleitoral, atendendo, assim, vários interesses. A atuação das FFAA pode ocorrer, inclusive, com a participação de outros ministérios.

Parlamentar, por vezes, mantém contato com os assessores militares para que eles opinem sobre uma proposição. Como estes são militares de carreira com ampla experiência na caserna, podem sanar muitas dúvidas dos parlamentares em relação a temáticas específicas e técnicas. Assessores concursados do Congresso são de ótimo preparo, mas isso não impede que também sejam ouvidas as assessorias das FFAA.

Existem centenas de proposições que tem sua tramitação acompanhadas, algumas com vários anos de existência. Quando as proposições são encaminhadas a parlamentares ligados diretamente a tramitação da proposição como, por exemplo, o relator, são procurados pelos assessores. O contato é realizado para os interesses FFAA possam ser levados em conta. Por vezes, o legislador pode não ter consciência do seu real impacto de uma proposição, sendo, assim, importante o esclarecimento do assessor militar. Um dos assessores afirma acompanhar cerca de 450 proposições de interesse da Força Armada da qual faz parte.

Todo o trâmite de uma proposição é acompanhado de perto. É importante que os assessores atuem até a votação. O resultado da votação para aprovação ou rejeição de uma proposição normalmente reflete a atuação dos vários grupos de interesse. A influência nas comissões é mais fácil do que no Plenário. Na realidade, nesta última arena é muito difícil que os parlamentares atendam a alguma demanda, embora não impossível.

Não é intenção dos assessores serem notados. O papel do assessor é representar o interesse das FFAA e atuar para que eles sejam atendidos. Por isso, e até mesmo pela dinâmica do Congresso, é difícil notar a importância desses agentes apenas pelo intermédio de documentação escrita. Conversas e a prestação de assessoria antes que os documentos sejam preparados são importantes na aprovação ou arquivamento\ reprovação de uma proposta

²¹Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/esporte/programa-forcas-no-esporte>> Acesso em: 10 de novembro de 2016.

embora sejam de difícil detecção.

Os assessores fazem parte do gabinete do comandante e contam com assessoria jurídica para dar respaldo legal as suas demandas. Por vezes, levam um documento pronto para que os parlamentares possam apreciar suas ideias.

Os assessores representam o comandante militar de sua respectiva Força. Por vezes, o assunto tratado pode requerer que outro militar vá representar a instituição em uma reunião ou audiência. Inclusive, podem ocorrer reuniões ou audiências com a presença de parlamentares e o próprio comandante. Visitas institucionais também ocorrem, onde parlamentares recebem convites para visitar instalações militares para melhor conhecer as atividades dos fardados e a importância do apoio do Legislativo para que as missões das FFAA sejam cumpridas.

Análise

A entrevista reforçou a ideia de que as assessorias parlamentares são importantes para a formulação de políticas públicas, pois são capazes de fornecer e sanar questionamentos sobre atividades específicas, além de defenderem os interesses das instituições ou grupos que representam.

Quanto à importância do papel das assessorias para que emendas orçamentárias sejam destinadas às Forças Armadas, essa informação condiz com o que já foi dito pelo General Gerson Forini, então 6º subchefe do Estado Maior do Exército Brasileiro, quando afirmou que “ao longo desses últimos anos, o Exército tem conseguido, tem tido muito sucesso na obtenção da elevação nos recursos do nosso orçamento por intermédio do trabalho da assessoria parlamentar junto aos parlamentares²²”. Cabe ressaltar a importância da 6ª subchefia do Estado maior do EB para as finanças do EB, pois, uma de suas competências é ²³

I. Planejar, orientar e coordenar, no nível de direção geral, as atividades de economia e finanças do Exército

V. Participar da elaboração dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual e coordenar, orientar e acompanhar a gestão de programas e ações de responsabilidade do Comando do Exército;

VI. Analisar os processos relativos à celebração de instrumentos de parceria de interesse do Exército Brasileiro;

VII. Realizar estudos e apresentar pareceres, sob o enfoque econômico-financeiro, acerca de assuntos do Comando do Exército;

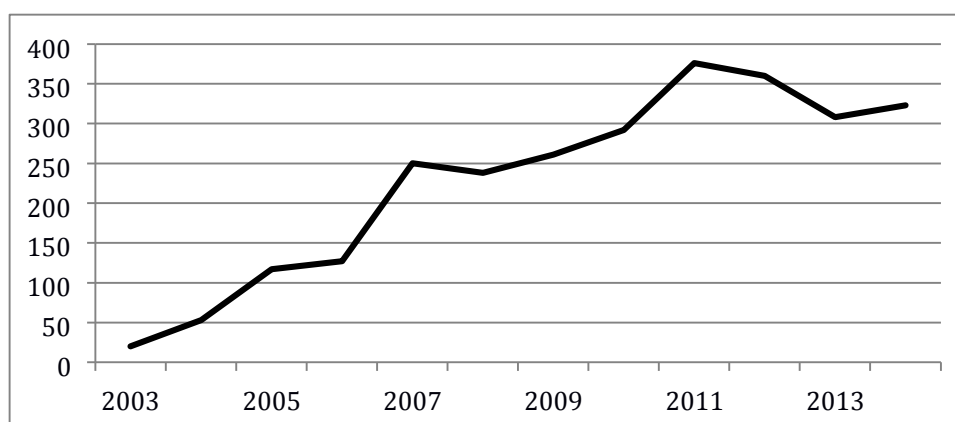
²² Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RSWYZHPv8jw>> Acesso em: 12 de novembro de 2016

²³ Disponível em: <<http://www.eme.eb.mil.br/index.php/6-subchefia>> Acesso em: 12 de novembro de 2016

Os dados fornecidos por Madruga (2015, pp. 46-8) podem ser indicador do papel das assessorias militares parlamentares. Foi constatado o aumento da atuação dos parlamentares em relação às emendas que destinavam recursos ao MD e órgãos subordinados e que parlamentares oriundos de estados em que as FFAA atuam ativamente em programas sociais apresentaram mais emendas. Entre 2008-14 parlamentares representantes de estados atendidos pelo Programa Calha Norte foram autores de 60% do total de emendas.

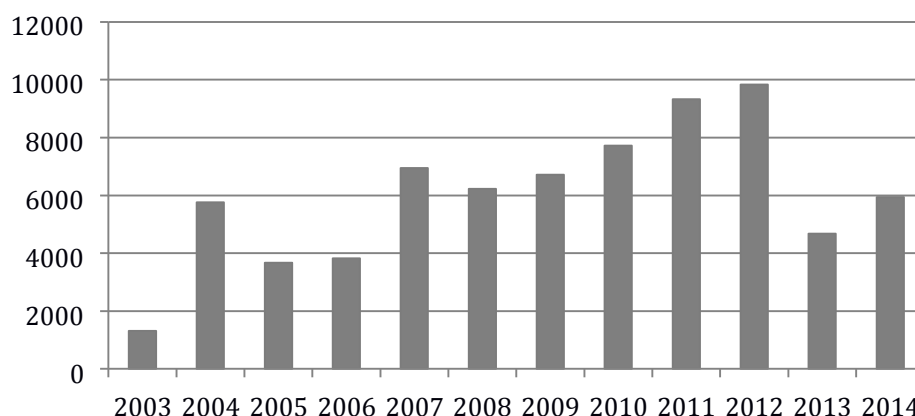
A importância da CMO para a área de defesa reside no que Castro et al (2009, p.12) apontam como uma deficiência nas Comissões de Defesa nos países da América Latina, onde o orçamento do setor de defesa não passa pelo crivo das comissões de defesa, mas da de orçamento. O pessoal das comissões de defesa não possui formação especializada adequada sobre esta temática e contam com escassos recursos materiais.

Gráfico 5 - Quantidade de propostas de emendas parlamentares ao orçamento destinadas ao Ministério da Defesa ou a órgãos subordinados a essa pasta



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do aplicativo SigaBrasil apud Madruga, 2015, p.47

Gráfico 6 - Soma dos valores das emendas parlamentares apresentadas ao orçamento destinadas ao Ministério da Defesa ou a órgãos subordinados a essa pasta (em R\$ milhões)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do aplicativo SigaBrasil apud Madruga, 2015, p.47

O Programa Calha Norte foi criado em 1985 e visa desenvolver a região em que atua através da construção de infraestrutura. É coordenado pelo MD, tendo como marca a atuação das Forças Armadas. Sua área de atuação abrange 194 municípios pertencentes aos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e uma área que corresponde a 32% do território nacional e que possui uma população de 8 milhões de habitantes^{24, 25}

Outra consideração a ser feita é a dificuldade de avaliar a participação das assessorias militares considerado apenas proposições aprovadas. Bachrach e Baratz criticam o pressuposto errôneo de que o poder só pode ser observado em situações em que exista tomada de decisão e não perceberam a tomada de não-decisões também como resultado de manifestação do poder. Os autores defendem que o poder possui duas faces: o poder como participação na elaboração de decisões – e sua outra face- o poder como a limitação na elaboração de decisões, a não-decisão. Dessa maneira, a não apreciação de uma matéria pode ser resultado de uma decisão parlamentar baseada no lobby exercido pelas FFAA e não apenas resultado de um desinteresse do legislativo.

Além disso, conversas, negociações informais onde não há codificação por qualquer meio oficial, dificultam ainda mais mensurar a importância do papel das assessorias militares. Como informam os assessores entrevistados, o relator de projetos de interesse das FFAA é procurado antes que emita um parecer sobre determinada proposição, não sendo fácil perceber o interesse de qual ou quais grupos foram atendidos.

²⁴Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte>> Acesso em: 13 de novembro de 2016

²⁵Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte/area-de-atuacao-do-programa-calha-norte>> Acesso em: 13 de novembro de 2016.

Talvez, para este pesquisador, a informação mais importante captada pela entrevista é que as assessorias militares não possuem um locus específico de atuação, como a CREDN. Embora os assessores declarem a importância da CMO, eles atuam em cima de proposições de interesse das FFAA, o que não significa que elas tratem especificamente de questões militares ou de defesa nacional, mas sim que podem atingir, mesmo que indiretamente a sua instituição.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A classificação de Mainwaring et al (2001) nos permite enxergar a importância da adequação dos militares à vida democrática. A Defesa Nacional engloba os assuntos militares, mas a ela não se restringe. A formulação da Defesa Nacional deve ser considerada como uma política pública do Estado e, portanto, a participação da sociedade e dos seus representantes deve ser fazer presente. Ela não é um fim em si mesmo e deve interagir com outras políticas públicas, considerando seus custos e benefícios. Daí reside a importância do diálogo entre os poderes do Estado, a sociedade civil e as Forças Armadas. Percebe-se que esse diálogo aumentou, mas com a iniciativa preponderante do Executivo.

O Ministério da Defesa surge como principal órgão executor da política de Defesa, centralizando importantes decisões políticas na área da defesa e permitindo a interoperabilidade das Forças singulares. Porém, o Brasil demorou a instituir seu MD, embora tentativas de sua criação remontem à Constituição de 1946 e de 1988.

Finalmente, após contexto favorável a sua criação de seu em 1999, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Defesa foi criado, porém sob direção majoritária dos militares, prejudicando na sua função de diretora das políticas de Defesa desse órgão civil. É notável a opinião contrária dos então ministros militares contra a implementação do MD e o veto exercido pelos militares para a nomeação do diplomata Ronaldo Sardenberg para a direção da pasta. Ou seja, a interferência militar em áreas que ultrapassam os limites da caserna. Outros ministros sofreram constrangimentos das Forças Armadas, inclusive o próprio presidente FHC. Muitas foram as críticas às falhas contidas no MD com seu relacionamento com as Forças Armadas: permanência do desinteresse da sociedade pelo tema Defesa ainda depois de sua criação, quadros do MD preenchidos por militares, inexistência de um Estado-Maior que comande as operações militares, foro especial e assento no Conselho Militar de Defesa, controle sobre atividades civis como a Marinha Mercante e a Aviação Civil, Comandantes são membros natos do Conselho de Defesa Nacional e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho do Governo, indicação dos nomes dos aspirantes ao generalato, estrutura administrativa das Forças Armadas permanece a mesma de antes da criação do MD, Forças Armadas não atuam de forma conjunta, Programa Espacial Brasileiro nas mãos da FAB, inadequação das FFAA às normas estabelecidas por outras instâncias da administração pública, autonomia militar sobre suas instituições educacionais, inexistência de um Livro Branco, pensamento estratégico ultrapassado e ineficiência do Legislativo para fiscalização do Executivo.

Porém, grande parte das críticas apontadas não é verdadeira quando consideramos o período posterior às críticas feitas. Entre as mudanças propiciadas pela criação do MD, possibilitando uma evolução nas relações civis-militares favorecendo o *controle civil*, foi possível constatar: Política Nacional de Defesa (2005) e Estratégia Nacional de Defesa (2008), a criação do Livro Branco de Defesa Nacional (2012), criação da Secretaria de Aviação Civil (2011), criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (2010), o Decreto 7274 de 2010 e a predisposição dos generais a seguir a nova configuração.

Com relação a participação dos parlamentares nas políticas ligadas a Defesa Nacional, foi possível constar o desinteresse desse poder. Os parlamentares agem, geralmente, de maneira reativa às iniciativas do poder Executivo. Este pode ser considerado o responsável, juntamente com as Forças Armadas, pela evolução das relações civis militares desde a redemocratização. Esse quadro não surpreende quando consideramos as prerrogativas sobre assuntos militares nas mãos do Presidente da República e o sucesso da aprovação das propostas do Executivo na legislação brasileira como um todo. Além disso, a CREDN, comissão que deveria trazer a discussão da defesa nacional no âmbito da Câmara dos Deputados, não tem exercido o seu papel, pois apresenta produção legislativa e seus parlamentares são pouco especializados sobre a temática. Os assuntos relativos às Relações Exteriores parecem envolver mais os deputados da referida comissão.

Embora desanimadora o interesse do Legislativo, é perceptível a criação da Frente Parlamentar da Defesa Nacional em 2008, resultado da articulação de um grupo de parlamentares para dar apoio nessa arena a Estratégia Nacional de Defesa. Transformada em Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional quando da sua renovação, tal frente poder ser classificada como uma frente ampla, advocacy e endógena e apresenta-se como uma arena alternativa na articulação entre parlamentares e grupos interessados pela temática da defesa nacional, muito embora não substitua a CREDN. Sua atuação pauta-se na disseminação do interesse pela defesa nacional na sociedade e na defesa de proposições importantes para a área. Embora não tenha uma estrutura bem organizada, pode ser um indicador favorável ao interesse do Legislativo.

Quanta as assessorias parlamentares militares, elas têm na sua própria existência um forte indicador de que o Legislativo é uma importante arena para que os interesses das FFAA sejam defendidos. Embora o debate sobre a defesa nacional vá muito além das FFAA, esta instituição é uma das grandes afetadas pela consecução da política de defesa. Notou-se que os assessores parlamentares militares possuem grande *expertiseno* que diz respeito a sua instituição e recebem formação para atuar na arena legislativa. Eles estão em contato

constante com parlamentares, sendo este contato resultado tanto da procura dos assessores militares quanto dos próprios parlamentares. São importantes para auxiliar em questões muito técnicas e procuram influenciar nas relatorias de proposições de interesse da instituição militar através do contato direto com o relator da matéria. Aliás, a atuação dos assessores militares é pautada pelo acompanhamento de proposições de interesse dos militares, o que não é reduzido a proposições que tramitam na CREDN. A assessoria militar é especialmente atuante na CMO, sendo eficaz para que emendas orçamentárias sejam destinadas a Força Singular que representa. Cabe ressaltar que proposições de interesse dos militares podem ser de interesse particular dos próprios parlamentares ou de seus partidos, pois podem resultar em ganhos às FFAA e aos redutos eleitorais do parlamentar. Por fim, proposições podem ser afetar indiretamente às Forças Armadas, a matéria não tratando diretamente da instituição militar ou da defesa nacional.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. **O segredo ineficiente revisto: o que propõe e o que aprovam os deputados brasileiros**. Dados [online], 2003, v. 46, n.4, 2003.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; TESTA, Graziella G.; SILVA, Rafael S. **Fugido do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional**. In: *VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política*, 2015, Lima. VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2015.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; TESTA, Graziella G.; SILVA, Rafael S. **Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico - metodológica e de agenda de pesquisa**. In: *10º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política*, 2016, Belo Horizonte.

BACHRACH, P. e BARATZ, M. **Poder e decisão**. In: Cardoso, F.H.; Martins, C.E. (orgs.). *Política e Sociedade*. Rio: Cia Editora Nacional.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília, DF, 2006.

CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro. JZE (Jorge ZAHAR Editor) 2.ed, 2006.

CASTRO, Celso. **Relações civis-militares no Brasil: a opinião dos especialistas civis**. *Revista Militares e Política*, vol. 01, 2007, pp. 1-5 UFRJ.

CASTRO et al. **Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria**. Ser em el 2000, 1ª ed. , Buenos Aires,, 2009.

D'ARAUJO, M. C.; CASTRO, C. (Org.) **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2000. 336p.

DE OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Considerações políticas sobre a Defesa Nacional**. 2006. Disponível em: < <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/DEFESANAC.pdf>.> Acesso em: 20 de jun. 2016

FERREIRA, Jorge. **O governo Goulart e o golpe civil-militar de 64**. In FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). *O tempo da experiência democrática: da*

democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 343-404.

FICO, Carlos. **Espionagem, polícia política, censura e propaganda: os pilares básicos da repressão.** In FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 167-2005.

FUCILLE, Luis Alexandre. **A criação do Ministério da Defesa no Brasil: inovação e continuidade.** *Research and Education in Defense and Security Studies*, August, 2002.

GRAZIANO, Luigi. **O Lobby e o Interesse Público.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997.

HERNÁNDEZ, Leopoldo José Lavers. **Processo Legislativo e Política de Defesa Nacional: O Assessor Parlamentar da Aeronáutica no Congresso.** 2008. 74f.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado.** Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996.

LIMONGI, F. Modelos de Legislativo: **o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.** *Plenarium*, ano 1, n.1, p. 41-56, 2004.

MADRUGA, Florian Augusto de Abreu Coutinho. **O Congresso Nacional, as relações civis-militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014).** 2015. 103f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, Rio de Janeiro. 2015.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel e PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Classificando regimes políticos na América Latina** in Dados, vol. 44, n. 4, pp. 645-687, 2001.

MULLER, Gustavo. **Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes.** Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 371-394, June 2005 .

OLIVEIRA, E.R. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas.** In: *Revista Interesse Nacional*, n. 5, ano 2, abr/jun 2009, p. 71-83.

OLIVEIRA, Andréa Benetti C. de. 2014. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa**

Nacional da Câmara dos Deputados: medindo o grau de especialização dos seus integrantes. Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR, v.1, n. 4, novembro. p.1-13.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.15, n.43,2000.

PIMENTA, Gabriel Alves. **Defesa e controle: uma análise da presença civil no Ministério da Defesa brasileiro.** 2014.89 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, Rio de Janeiro. 2014.

RIDENTI, Marcelo. **Resistência e mistificação da resistência armada contra a ditadura: armadilhas para os pesquisadores.** In REIS FILHO, Daniel; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O golpe e ditadura militar: quarenta anos depois (1964-2004).Bauru: EDUSC, 2004, pp.; 53-65.

ROCHA, Márcio. **A relação civil-militar no Brasil: uma análise do período de 1985 a 2006.** Anais do XV Regional de História da ANPUH Rio, 2012.

ROCHA, Márcio; FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **Políticas Públicas de interesse da Defesa Nacional: uma avaliação da participação do Poder Legislativo no período de 1985 a 2006.** 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão.** Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Manoel Leonardo. **Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria.** Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos, v. 1, p. 52-70, 2014^a

_____, Manoel Leonardo. **Representação de Interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012).** *Texto para Discussão* (IPEA. Brasília), v. 1975, p. 7-39, 2014b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1975.pdf

SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V.G. **Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?** *Textos para Discussão* (Senado Federal), v. 76, p. 1-37, 2010.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira.** Rio de Janeiro, Editora Artenova S.A., 1975.

VASCONCELLOS, Carlos Antônio Raposo de. **A Sociedade Brasileira e a Defesa Nacional: uma aproximação após a criação do Ministério da Defesa**. Desafio Gerenciais da Defesa. 2014.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **A fragilidade da condução política da defesa no Brasil** *História* (São Paulo), vol. 29, núm. 2, 2010, pp. 3-29 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho São Paulo, Brasil.

VIEIRA, Evaldo. **Brasil: do golpe de 1964 à democratização**. In MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000)*. São Paulo: SENAC, 2000, pp. 185-217.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005