



**UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP**

**LEGISLATIVO E COMISSÕES PARLAMENTARES NO BRASIL:  
O CONTROLE EXTERNO SOBRE AS FORÇAS ARMADAS (2005-2007)**

Paulo Celso Liberato Corrêa

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação: Charles Freitas Pessanha

Rio de Janeiro  
Agosto 2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

LEGISLATIVO E COMISSÕES PARLAMENTARES NO BRASIL:  
O CONTROLE EXTERNO SOBRE AS FORÇAS ARMADAS (2005-2007)

Paulo Celso Liberato Corrêa

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

---

Presidente, Prof. Charles Freitas Pessanha

---

Prof<sup>a</sup>. Maria Celina D'Araujo

---

Prof<sup>a</sup>. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna

Rio de Janeiro  
Agosto 2009

Corrêa, Paulo Celso Liberato.

Legislativo e Comissões Parlamentares no Brasil: o controle externo sobre as Forças Armadas (2005-2007)/ Paulo Celso Liberato Corrêa - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2009.

xi, 148f.: il.

Orientador: Charles Freitas Pessanha.

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2009.

Referências Bibliográficas: f. 135-148.

1. Legislativo. 2. Forças Armadas. 3. Controle Externo. 4. *Accountability*. 5. Comissões Parlamentares. I. Pessanha, Charles Freitas. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Legislativo, controle externo e Forças Armadas.

**RESUMO****LEGISLATIVO E COMISSÕES PARLAMENTARES NO BRASIL:  
O CONTROLE EXTERNO SOBRE AS FORÇAS ARMADAS (2005-2007)**

Paulo Celso Liberato Corrêa

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

A dissertação tem como objeto o controle externo sobre as forças armadas feito pelo Legislativo brasileiro, mais especificamente por suas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Ao exercer o controle externo sobre a instituição militar, o Legislativo concorre para o estabelecimento da *accountability* daquela para com os demais componentes do sistema político e da sociedade, além assumir um papel na direção política sobre as forças armadas, que geralmente cabe ao Executivo. Este trabalho pretende discutir as condições que o sistema político brasileiro impõe ao exercício desse tipo de controle externo e analisar o emprego dos recursos formais de controle à disposição dos parlamentares e das comissões, como as audiências públicas e os requerimentos de informações. A dissertação cobre os anos de 2005 a 2007.

**Palavras-chave:** Legislativo, Forças Armadas, controle externo, *accountability*, comissões parlamentares, Nova República (1988-).

Rio de Janeiro  
Agosto 2009

**ABSTRACT****LEGISLATIVO E COMISSÕES PARLAMENTARES NO BRASIL:  
O CONTROLE EXTERNO SOBRE AS FORÇAS ARMADAS (2005-2007)**

Paulo Celso Liberato Corrêa

Orientador: Charles Freitas Pessanha

*Abstract* da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

*The subject of this dissertation is the external control of armed forces made by the Brazilian Legislative, especially by his Foreign Relations and Defense Committees. Exercising the external control of armed forces, the Legislative branch helps to make them accountable to political system and society, besides assuming a role in the political direction of military, generally made by the Executive branch. This work wants to discuss the conditions that the Brazilian political system establishes to the exercise of this kind of external control and analyse the uses of formal control resources by the congressmen and the committees, like public hearings and information requirements. This dissertation covers the years from 2005 to 2007.*

**Key words:** *Legislative, Armed Forces, external control, accountability, parliamentary committees, Nova República (1988-).*

Rio de Janeiro  
Agosto 2009

### **Agradecimentos:**

Esta dissertação muito provavelmente não existiria se não fosse pelo incentivo ao hábito da leitura dado pelo meu saudoso pai José, quando eu ainda era criança; pelo apoio e carinho cotidianos da minha mãe Rosane e da dona Olga, às quais ainda tenho muito que retribuir; pela amizade e estímulo da pequena em estatura, porém grande pessoa Suellen, do Luís, do Victor, da Raquel, da Sabrina e dos colegas de turma do PPGCP; pelas lições e incentivo por parte do meu professor e orientador Charles Pessanha, sempre um grande entusiasta da pesquisa em Ciência Política; pelos comentários e sugestões feitos pelas professoras Maria Celina D'Araujo e Maria Lúcia Werneck Vianna, componentes da banca de defesa; e pela melhor compreensão sobre a atuação política das forças armadas, graças ao professor Renato Lemos e aos colegas do Laboratório de Estudos sobre os Militares na Política, do IFCS. Agradeço também à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, pelo suporte financeiro dado para a realização dessa pesquisa. A todos eles, muito obrigado.

A José Maria Silva Corrêa,

*(In memoriam)*

## Sumário:

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 01: Direção política e controle externo sobre as forças armadas</b>	<b>7</b>
As Forças Armadas e o Estado moderno	
As duas dimensões da direção política sobre as forças armadas	
Transições democráticas latino-americanas e as relações civil-militares	
Controle externo e <i>accountability</i>	
Legislativo e controle externo	
<b>Capítulo 02: Transformações institucionais e a dinâmica das relações civil-militares na Nova República</b>	<b>35</b>
A transição	
As Forças Armadas, segundo a Constituição de 1988	
O Executivo como centro da direção política sobre os militares	
Criação e organização do Ministério da Defesa	
Conjuntura da direção política sobre os militares, a partir do Executivo.	
<b>Capítulo 03: O Legislativo, suas comissões permanentes e o controle externo sobre as forças armadas (2005-2007)</b>	<b>65</b>
Recursos de controle externo ao dispor do Legislativo brasileiro	
Requerimentos de informação a ministro de Estado	
Um intervalo: o papel das assessorias parlamentares	
As comissões parlamentares de defesa nacional e o controle externo	
As comissões parlamentares de defesa nacional no Brasil	
Audiências públicas	
Comissões parlamentares e o orçamento de Defesa	
Assessorias parlamentares	
<b>Conclusão</b>	<b>124</b>
<b>Anexos</b>	<b>130</b>
Anexo 01: Listagem de audiências públicas referentes à área de Defesa Nacional, na Credn e na Cre, de 2005 a 2007.	
<b>Bibliografia</b>	<b>135</b>

**LISTA DE SIGLAS:**

**Abin:** Agência Brasileira de Inteligência

**Credn:** Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados

**Cre:** Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**MD:** Ministério da Defesa

**PDN:** Política de Defesa Nacional

## Introdução

O Estado existe porque, na sociedade que o erigiu, há algum tipo insolúvel de conflito ameaçando a existência dos indivíduos que se reuniram em coletividade para que, através das leis, códigos e armas, pudessem garantir suas vidas e propriedade. As armas são o que interessa a este trabalho e, mais especificamente, as forças armadas, a instituição arregimentada pelo Estado para se defender –e atacar- os diversos inimigos externos e internos possíveis que acenam com algum tipo de ameaça a existência daquela sociedade, mesmo que essas ameaças diversas existam apenas na percepção, interessada ou não, de seus dirigentes. A história do desenvolvimento do moderno Estado ocidental terminou por consolidar, a partir de fins do século XVIII, o modelo de forças armadas baseado na hierarquia e na disciplina, no recrutamento amplo dos cidadãos e da formação de um quadro de oficiais permanentemente dedicados à vida militar.

Ainda que a cultura militar e os códigos do grupo sejam bastante específicos e muitas vezes difíceis de compreender para os não engajados em armas, as forças armadas são parte integrante da sociedade e, como tal, estão sujeitas às conseqüências de suas transformações materiais, políticas e ideológicas e, à sua maneira, irão também reagir a essas transformações. Estabelece-se assim um conjunto contínuo de interações entre as forças armadas de um Estado e os demais atores da sociedade -genericamente definidos como *civis*- em torno de assuntos políticos, econômicos e até culturais; ou seja, as chamadas *relações civil-militares*. Quem são os *militares* -exército, marinha, guarda nacional, dentre outros- e quem são os *civis* -classes, partidos políticos, associações ou outros- e que tipo de relação eles travam entre si, somente os períodos históricos em análise poderão dizer.

O moderno Estado ocidental também viu o desenvolvimento das assembléias legislativas como lócus da representação do *povo* -em sentido bem restrito, inicialmente- diante daqueles que outrora reuniam os poderes de legislar, julgar e executar. No rastro das revoluções burguesas do século XVII, a separação de

poderes fazia parte do imaginário político como forma de evitar que os poderes de legislar, executar e julgar fossem anulados ou corrompidos uns pelos outros. Ao corpo legislativo, responsável pela criação das leis e normas que deveriam reger a vida da sociedade em múltiplos aspectos, caberia também a importante tarefa de fiscalizar as ações daqueles que deveriam executar aquilo que os legisladores definiram em nome do *povo* –embora ainda em sentido restrito, um pouco menos a partir do sufrágio universal- que, por sua vez, poderia até mesmo dissolver os governos que extrapolassem da autoridade confiada.

No entanto, dadas as diferenças iniciais entre as naturezas do Legislativo e do Executivo, uma de deliberação e a outra de ação e o caráter exclusivo das forças armadas como aplicadoras legítimas da violência física estatal, as relações entre umas e outras instâncias se mostravam abertas a algum tipo de tensão. Na sua célebre passagem sobre a constituição britânica, Montesquieu já advertira o seguinte:

O exército deve depender do Executivo por seu feito natural consistir mais na ação do que na deliberação. Por valorizar mais a coragem do que a timidez, a atividade do que a prudência, a força do que os conselhos, o exército desprezará sempre o senado e respeitará seus oficiais; tão logo o exército dependa unicamente do legislativo, o governo se tornará militar. Se isso não acontecer, o exército deverá destruir o governo, ou este enfraquecer o exército.<sup>1</sup>

Porém, a crescente complexidade das questões relativas ao desenvolvimento social e econômico fez com que a época de ouro dos legislativos na teoria e na prática se tornasse passado, dando lugar a um Executivo mais atuante, com capacidades ampliadas inclusive na legislação. Essa aparente perda de prestígio do Legislativo, verificada desde o século XIX, levou a uma série de contestações à democracia liberal *falida* que acabou servindo, já no século XX, de motivação para movimentos políticos como o fascismo, o nazismo e uma série de governos autoritários ao redor do mundo. Finda a Segunda Guerra Mundial, a democracia liberal volta à ordem do dia nos países capitalistas ocidentais; porém, a partir de

---

<sup>1</sup> MONTESQUIEU. O espírito das leis, 1979: 153.

então, cada vez mais os Legislativos dividiriam espaço em sua atividade com o Executivo. Diante de tal fato, as atenções se voltam para a atribuição legislativa de fiscalizar o Executivo. É aí que entra o tema, abordado nesse trabalho, do controle externo exercido por uma instituição governamental sobre a outra, garantindo assim o que se costuma chamar agora de *accountability* intraestatal ou horizontal.

Nos países considerados periféricos em relação ao núcleo das ditas grandes democracias do mundo capitalista ocidental, como os da América Latina e, nessa, o Brasil, a democracia liberal surgiu como opção no inventário das elites políticas durante aquele seu período de declínio e crise; somando-se então às idiossincrasias políticas típicas dessas sociedades e que foram analisadas por uma série de autores das então incipientes ciências sociais da região, originou Legislativos fracos, partidos políticos oligárquicos e Executivos que buscavam ampliar seus próprios poderes, quando não viravam de vez para o autoritarismo. A baixa experiência dos Legislativos, como no caso do Brasil, não contribuiu muito para aprimorar institucional e culturalmente o regime democrático que, assim, seria mais facilmente minado por crises políticas e golpes de estado ao longo do século XX. Se havia algum controlador eficiente dos governos, pode-se dizer que eram as forças armadas, que desde a modernização profissional da década de 1920, passaram a ser atores políticos importantes no suporte a regimes e governos. Era só o governo ter suas ações consideradas fora dos limites da lei que as forças armadas logo eram acionadas por um dos grupos insatisfeitos com os rumos do processo político nacional para que pressionassem ou depusessem os detentores do poder. Em 1964, por razões amplamente discutidas por vários autores, as forças armadas derrubaram o governo e o regime, mas dessa vez impediram que os civis voltassem ao poder.

Quando do último retorno ao regime democrático, que no Brasil aconteceu em 1988, a ciência política passou a ser mais atenta ao tema do fortalecimento e melhoria das instituições governamentais, condições que se entendem como necessárias -e suficientes, dirão alguns- para a consolidação da democracia; mas,

para horror dos cientistas políticos, vícios do passado ainda sobreviviam e ameaçavam o processo de amadurecimento do regime. Dois desses vícios são abordados no presente trabalho. Primeiro, a continuidade da chamada *autonomia política* das forças armadas, elas que foram fiadoras do processo de transição através da *tutela* sobre o sistema político, conceitos esses que aqui serão abordados mais adiante. Sem muita certeza de qual o seu papel num mundo sem Guerra Fria, sem orientações eficazes vindas do sistema político, carentes de recursos e com a moral abalada após décadas de ditadura, entretanto, os militares ainda agiam de modo a garantir suas posições de poder dentro do aparelho estatal. Segundo, o Executivo, a quem as forças armadas continuavam subordinadas, continuava visto como detentor de atribuições amplas demais diante de um Legislativo que, por sua vez, não apresentava grandes capacidades de reação e de fiscalização sobre aquele poder. O caminho para a análise desses problemas, dentro dos domínios teóricos da ciência política contemporânea, passa pelos temas da *direção política* democrática sobre as forças armadas e do *controle externo* do Legislativo sobre o Executivo, como meio de gerar *accountability* intraestatal

Se o Legislativo tem que assumir um papel de destaque diante de um Executivo naturalmente ampliado -afinal, a tendência não é exclusiva das democracias recentes da América Latina e Leste Europeu, por exemplo- então suas responsabilidades passam a abranger também um papel na direção política sobre as forças armadas, que dispõem de certo grau de autonomia política e, por sua vez, se coadunam com o Executivo em termos da pouca disposição e hábito de serem alvos de controle externo; e, voltando ao início do raciocínio, o Legislativo exerce esse controle externo, tem como e sabe como exercê-lo? Assim, o objeto dessa dissertação consiste no *papel do Legislativo brasileiro no exercício do controle externo sobre as forças armadas, de modo a assegurar condições tanto para a accountability intraestatal quanto para a direção política sobre as forças armadas*, com destaque também para o *papel específico das comissões permanentes do Congresso Nacional* relacionadas com a área. Pretende-se fazer uma breve

averiguação das capacidades formais e práticas do Legislativo brasileiro para esse tipo de controle externo, a extensão de sua atuação e os problemas que o afligem.

O tipo de relações civil-militares do qual trata este trabalho é aquele relacionado ao âmbito do aparelho estatal, a saber, o problema geral da direção política sobre as forças armadas. Essa é uma questão que apresenta como variáveis certos aspectos da construção do Estado, do funcionamento de diversas instâncias de sua estrutura e, principalmente, do quadro de interações entre atores sociais ao longo da história, cujas conseqüências deverão informar as variáveis anteriores e delimitar os rumos de seu desenvolvimento. No primeiro capítulo, será feita uma breve discussão teórica a respeito da direção política sobre os militares, de modo a explicitar de que maneiras tal questão é abordada teoricamente pela ciência política moderna e contemporânea; e como essas teorias se articulam com a questão do papel de controle externo por parte do Legislativo, órgão ao qual se costuma atribuir certo relevo como instância daquela direção política.

No segundo capítulo, serão apresentadas e discutidas as atribuições do Legislativo e do Executivo brasileiros sobre as forças armadas, defesa e segurança nacional à luz da Constituição de 1988, tanto em relação ao que diz a norma legal quanto aos processos e fatos que se desenvolveram ao longo desse período. A intenção é demonstrar alguns dos condicionantes estruturais e conjunturais para o desempenho e relacionamento das instituições aqui estudadas. No terceiro capítulo, a análise se concentrará sobre os recursos formais de controle externo de que dispõe o Legislativo brasileiro e as formas de sua utilização, com destaque para o sistema de comissões parlamentares, sua atuação nas audiências públicas, na supervisão e alteração do orçamento, entre outros aspectos. Para isso, serão utilizados dados referentes aos anos de 2005, 2006 e 2007. Os dados coletados referentes às audiências públicas estão em anexo, no final da dissertação.

### Direção política e controle externo sobre as forças armadas

Nesse primeiro capítulo, pretende-se contextualizar o objeto do trabalho nas discussões teóricas da ciência política moderna e contemporânea. As forças armadas tornaram-se parte essencial do moderno aparelho de Estado nas sociedades ocidentais; o pensamento político, preocupado com a limitação dos poderes do Estado de modo a evitar sua interferência nociva na sociedade, logo definiria responsabilidades governamentais quanto à direção política sobre as forças armadas. E, ainda, como garantir que as forças armadas, como instituições estatais, de alguma maneira se tornassem responsáveis diante da sociedade em nome da qual os militares exerciam suas funções. É aí que os temas da direção política sobre as forças armadas e dos mecanismos de accountability se entrelaçam, fazendo parte do *corpus* teórico referente às democracias liberais contemporâneas.

#### As forças armadas e o Estado Moderno

O problema de dirigir as forças armadas <sup>1</sup> se inicia quando surge o Estado. E isto porque o Estado, assim como diz Engels, <sup>2</sup> não é uma necessidade natural, mas o fruto de circunstâncias históricas cujo traço essencial era o crescente conflito no interior das coletividades humanas, conflito esse que deveria ser contornado através de certos tipos específicos de coerção. Através de longo processo, descrito por Weber, <sup>3</sup> o Estado conseguiu monopolizar a capacidade de exercer legitimamente as formas de coerção necessárias para a construção e manutenção

---

<sup>1</sup> Por *forças armadas* aqui se entenderá o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, forças regulares da organização militar moderna. Exclui-se dessa definição os demais grupos armados porventura existentes dentro de um território nacional, como as forças policiais estaduais, guardas nacionais, grupos paramilitares, forças sob comando dos ministérios da Justiça ou Interior, dentre outros.

<sup>2</sup> ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, 1991.

<sup>3</sup> Weber, M. *Economia e Sociedade*, 2005.

de uma ordem interna. A vontade do soberano -rei ou povo- transformada em lei criava a ordem, definindo direitos e deveres para cada habitante do Estado; mas a ordem, fundada na força da lei, não podia prescindir da força das armas para manter-se. Para além das fronteiras de cada agrupamento político, havia outros tantos passíveis de constituir ameaça sob a forma de invasões e conquistas, contra os quais, ao longo do tempo, se armaram milícias, tropas de mercenários, exércitos regulares e profissionais. <sup>4</sup> Porém, de maneira não menos importante, a ação das forças armadas mostrou-se fundamental também para a própria construção do Estado e da nação, que se faz pela exclusão de determinados indivíduos ou grupos da comunidade, <sup>5</sup> ou pelo convencimento de outros indivíduos ou grupos quanto a participarem daquela comunidade.

O processo histórico que levou a formação dos modernos Estados ocidentais teve como característica a progressiva incorporação e subordinação das aristocracias feudais - capazes de exercer ação coativa legítima dentro de seus próprios domínios, com a condição de prestarem serviços militares ao rei com seus próprios homens e armas - a uma associação política permanente e ordenada em torno de uma comunidade territorial. <sup>6</sup> Para isso concorreram fatores econômicos,

---

<sup>4</sup> Os critérios de escolha para a constituição desses grupos de homens variaram de cultura para cultura, ao longo da história, da mesma forma que os tipos de organização militar, valores e armamentos. <sup>4</sup> Associada ao surgimento da associação corporativa militar inicialmente livre, isto é, feita entre os guerreiros e vigente ao lado e acima da ordem cotidiana, está a crescente importância da *legitimidade* da violência exercida por tais grupos; noutras palavras, existiam certas normas a serem observadas de modo a validar o uso da força, primeiramente contra elementos desviantes do próprio grupo guerreiro e, posteriormente, quando esse grupo guerreiro se torna permanente e profissional, como meio de garantir ampla obediência por parte de conquistados e co-habitantes territoriais impedidos de usar armas. WEBER, M. *Economia e sociedade*, 2005

<sup>5</sup> Segundo Domingos, *os que detêm ou querem o poder cultivam o sentimento nacional e, para muitos, o surgimento do Estado-nação é experiência sofrida, que contraria aspirações profundas e longamente acalentadas. Estados nacionais surgem, alteram fronteiras e desaparecem através de banhos de sangue; hinos nacionais exaltam a diferença com o estrangeiro e cultuam a agressividade.* Ver DOMINGOS, M. *Acerca da modernização do Exército*, 2004.

<sup>6</sup> Característico desse processo foi a criação dos *regimentos* no século XVII, que, como o nome denuncia – pelo prefixo *regis*, alusivo a rei – expressavam o controle estatal das forças armadas, que se tornavam então instituições reais e permanentes. O recrutamento da oficialidade continuava a ser feito predominantemente entre os nobres, para quem a atividade militar não constituía carreira e sim uma ocupação ocasional e exercida de forma amadora; finda a guerra e ainda vivo o oficial, este voltaria à vida típica de sua posição social de origem. Os escalões inferiores da força armada, como os praças, eram oriundos das

como a ascensão da burguesia nas cidades livres, interessada no esfacelamento definitivo das relações sociais feudais;<sup>7</sup> e políticos, como a busca de fortalecimento por parte do poder real e conflitos que ajudaram a enfraquecer a aristocracia guerreira. De acordo com Weber, a repressão dessas formas privadas de violência foi fundamental para que a comunidade política monopolizasse para si o uso legítimo da coação, o que irá resultar na configuração do Estado moderno num processo que envolveu, paralelamente, a criação de um ordenamento jurídico racional para arbitrar controvérsias internas e garantir direitos; e a pacificação pública que, uma vez a força emanando legitimamente de uma única fonte e as ações da comunidade tendo de ser conformes à lei, possibilitaria aos grupos econômicos e religiosos enfim realizarem seus interesses na ampliação dos mercados e das capacidades tributárias.<sup>8</sup>

Assim, no moderno Estado ocidental as forças armadas são encarregadas da administração e emprego dos meios bélicos de coerção. A organização militar é mantida pelos recursos do Estado, administrados de modo a garantir, dentre outras coisas, a aquisição de armas e equipamentos, a pesquisa científica militar e o recrutamento e treinamento de milhares de cidadãos nas técnicas e doutrinas militares. Dada a complexidade que a organização militar tende a assumir dentro do aparelho estatal ao longo da história, o vulto de recursos que pode vir a administrar e a natureza de suas funções, uma questão pertinente à lógica do funcionamento do Estado é a de quem, como dirigente deste último, irá exercer a

---

camadas mais pobres da sociedade, muitos entrando para a carreira militar ainda crianças, outros tantos o fazendo contra a vontade; dedicavam a maior parte da vida às armas, permanecendo então isolados do restante da sociedade. O baixo nível de desenvolvimento das ciências militares permitia a persistência da crença nas qualidades inatas do nobre para o comando e da guerra, o que legitimava os privilégios da classe e barrava aos demais o acesso às posições superiores do exército. Honra, lealdade e coragem eram coisas com as quais se nascia ou não, de modo que nenhum conhecimento ou treinamento específico poderia fazer de um homem um verdadeiro guerreiro; exceção feita, convenientemente, para a Artilharia e Engenharia, ramos que exigiam conhecimentos técnicos e, portanto, eram abertos aos oficiais de origem burguesa. HUNTINGTON, S. *O Soldado e o Estado*, 1996; KEEGAN, J. *Uma história da guerra*, 1996.

<sup>7</sup> A jovem burguesia possuía o dinheiro capaz de financiar a pólvora e as armas que destruiriam os muros e as armaduras da nobreza. Ver ENGELS, F. *O papel da violência na história*, 1981.

<sup>8</sup> WEBER, M. *Economia e sociedade*, 2005.

direção política das forças armadas; outra questão, associada à primeira, é sobre os fins perseguidos por essa direção política uma vez no controle do poder armado do Estado, um poderoso meio para a consecução de fins políticos. A própria preservação do Estado depende de que seus governantes garantam a obediência dos militares a seus desígnios.

Por outro lado, da mesma maneira que, como instrumento do poder estatal, a organização militar está sujeita à dinâmica das relações entre os demais atores da sociedade, por sua complexidade ela também será mais ou menos capaz de desenvolver e perseguir interesses próprios, influenciando o processo político geral e configurando uma situação de relativa autonomia política militar dentro do aparelho estatal. Os militares podem tomar parte em conflitos políticos internos ou, caso não cheguem a tanto, agir de modo a fortalecer a posição ocupada pela organização dentro do sistema político, se este lhes permite tal espaço. Logo, a direção política sobre as forças armadas envolve o estabelecimento da capacidade de comando que, por sua vez, depende da obediência prestada pelos militares aos ocupantes do poder político. A direção política, dessa forma, relaciona-se com a existência de meios variados de controle sobre a organização militar, de modo a evitar que esta atue de maneira contrária aos interesses do elemento político dominante.

Tendo em vista que o Estado está inserido num sistema internacional sempre conflituoso, é fundamental que o governante tenha condições, o conhecimento ou quiçá um determinado talento individual para definir com precisão e pertinência os objetivos militares da política estatal. Pouco adianta garantir a lealdade dos militares se não se sabe o que fazer com eles; decisões equivocadas baseadas em cálculos mal feitos, oportunidades perdidas e outras deficiências podem ter um custo indesejável em vidas humanas e recursos materiais, além de por em risco a integridade ou existência do Estado. Não é por menos que Maquiavel insistia em que os príncipes não deveriam descurar da arte da guerra. À medida que a guerra se torna uma atividade complexa, calcada no desenvolvimento

tecnológico, valendo-se de armamentos com altíssimo poder de destruição, movimentando vultosas somas de dinheiro para empresas privadas e governos, aumenta também a responsabilidade e a exigência de competência por parte dos dirigentes do Estado.

As políticas do Estado que envolvem as forças armadas, geralmente, são feitas em nome da *segurança* nacional e da *defesa* nacional, cujas implicações se verificam tanto no âmbito interno quanto externo. Vale lembrar que, muitas vezes, a linha que divide a segurança da defesa nacional é tênue e, não raro, essas duas situações se confundem. Estes últimos são conceitos políticos, historicamente determinados e que essencialmente se definem por: uma condição específica de normalidade social e institucional para o Estado, do qual o poder militar pode ser apenas uma variável dentre tantas outras, no caso da segurança; e a capacidade de assegurar que a população, os bens e recursos do Estado sejam protegidos contra a ação de agressões por parte de outros agentes externos, no caso da defesa.

Assim, por exemplo, a defesa externa pode aparecer condicionada à segurança interna, como no caso da Guerra Fria, quando essa relação era justificada pela idéia de que haveria um inimigo interno, associado ou simpático ao inimigo externo, por sua vez desejoso de subverter a ordem social existente de modo a conquistar o país sem que se precisasse recorrer ao tradicional uso das armas. A figura do inimigo ou da ameaça também muda constantemente; não por acaso, a mesma relação de conceitos apresentada anteriormente para a Guerra Fria ainda é mantida pelos EUA e países da União Européia no tocante ao terrorismo, termo que parece ter substituído o comunismo nos manuais militares do mundo ocidental.

## **As duas dimensões da direção política sobre as forças armadas**

Ao estudar os regimes democráticos contemporâneos, a ciência política costuma abordar o tema da direção política sobre as forças armadas sob duas óticas diferenciadas, porém complementares, classificáveis da seguinte maneira: a do *controle civil*, mais especificamente de sua vertente democrática e a da *gestão democrática do setor de defesa*. Essas duas dimensões das relações civil-militares na democracia correspondem a processos de ordem institucional e que têm por horizonte os princípios e valores da democracia liberal. Nas modernas democracias representativas, a direção política das forças armadas se dá num contexto em que os governantes eleitos pelo povo dispõem de legitimidade para a formulação e execução de políticas públicas que, em tese, contemplam os interesses da sociedade como um todo; esses governantes estabelecerão a supremacia civil de modo a, na guerra ou na paz, o processo político transcorrer sem que a organização militar exceda os limites da autonomia concedida pelo sistema político. O regime também precisaria de estruturas para formular e implementar as políticas públicas referentes ao setor de defesa nacional, tanto em âmbito ministerial e burocrático como, de acordo com o princípio democrático, no parlamentar e das demais instituições sociais; essa gestão pressupõe certo nível de interesse e capacitação por parte dos atores nela envolvidos, pois os objetivos últimos por ela buscados são a eficiência e a eficácia das políticas de defesa.

Assim, enquanto a dimensão do controle civil se preocupa com a questão da autonomia militar e dos riscos de intervenção militar ou abalo da supremacia civil, a dimensão da gestão democrática do setor de defesa tem como foco a eficiência e a eficácia das políticas referentes aos militares. Para alguns autores, a montagem das estruturas de controle civil constituiria uma *reforma de primeira geração*, enquanto o estabelecimento da capacidade estatal de administrar eficientemente suas forças

armadas e políticas de defesa seria uma *reforma de segunda geração*; <sup>9</sup> a primeira diria respeito à organização jurídico-institucional, dentro da qual se desenrolam as relações civil-militares e a segunda teria a ver com a substância democrática, da prática que deve movimentar o cotidiano das instituições. Não raro, porém, o conceito de controle civil é apresentado como englobando o de gestão. Para não fazer do controle civil um conceito por demais genérico, <sup>10</sup> o melhor a fazer é destacar a complementaridade que existe entre as duas dimensões, pois elas constituem processos que, embora possam ser simultâneos, podem também apresentar dinâmicas distintas, de acordo com as particularidades de cada sistema político.

#### O controle civil

O conceito de controle civil assume a categorização algo estanque que separa civis e militares no âmbito das relações políticas. Essa categorização, por sua vez, se funda em certos princípios da teoria liberal a respeito das forças armadas; e como o liberalismo se conjugou desde o início aos governos representativos, criando uma identidade na qual ele aparece como indissociável dessa forma de governo e, posteriormente, da democracia em geral, sua influência também se faz sentir na idéia de controle civil democrático. Benjamin Constant, o autor francês célebre pela distinção que fez entre a liberdade dos antigos e a dos modernos, <sup>11</sup> revela em um artigo a essência da desconfiança liberal a respeito dos

---

<sup>9</sup> COTTEY, A, EDMUNDS, T. & FOSTER, J. The second generation problematic: rethinking democracy and civil-military relations. 2002.

<sup>10</sup> O conceito de controle civil abarcaria, por definição, todas as formas de direção política sobre as forças armadas que não fossem exercidas pelos próprios militares. Assim, o controle civil é passível de ser aplicado independentemente da natureza do regime político em questão. No entanto, os estudiosos das relações civil militares nos regimes democráticos costumam ainda usar o termo controle civil de forma quase indistinta de controle democrático.

<sup>11</sup> Segundo Constant, a liberdade dos antigos, vigente na Roma e na Grécia antigas, consistia na participação intensa do cidadão na vida pública, enquanto a dos modernos consistiria em o cidadão poder se dedicar às suas atividades privadas, em especial as econômicas, escolhendo representantes para atuar em seu lugar na vida pública. Ou seja, o desenvolvimento do capitalismo gerou a necessidade de um novo tipo de liberdade política, garantindo que o cidadão-burguês não seria importunado em seus negócios privados pelo

militares, que poderiam, não sem muitas dificuldades, desenvolver um espírito contrário ao do povo. No entanto, a existência de forças armadas permanentes é uma necessidade para o Estado constitucional, visto que uma de suas funções é fornecer segurança para seus cidadãos; nesse sentido, às forças armadas caberia apenas *rechaçar os estrangeiros*, isto é, a defesa externa, pois no cuidado da ordem interna haveria a polícia para combater delitos privados e uma guarda nacional, composta por proprietários e cidadãos, para combater distúrbios à ordem pública interna. Constant alerta para o inconveniente de se aplicar à ordem interna princípios que seriam válidos apenas para a defesa externa, uma vez que *os cidadãos, mesmo quando são culpados, tem direitos imprescritíveis que os estrangeiros não possuem*.<sup>12</sup> Tem-se aí, de maneira geral, a formulação daquilo que Feaver considera a tensão entre a necessidade de ser protegido *pelos* militares e a de ser protegido *dos* militares e que levaria os modernos Estados constitucionais à necessidade de mecanismos de controle sobre suas forças armadas.<sup>13</sup>

O principal difusor do conceito de controle civil na ciência política a partir de fins da década de 1950 foi o cientista político norte-americano Samuel Huntington. Inspirado no pensamento clausewitziano<sup>14</sup> de que atividade política e a atividade

---

Estado, muito menos desperdiçaria seu precioso tempo cuidando dos assuntos da coletividade. O governo representativo, a separação entre os domínios privado e público e entre Estado e sociedade, temas típicos do liberalismo desde seus primórdios, encontram-se explicitados no pequeno artigo do político francês. Ver CONSTANT, B. A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos, 1985.

<sup>12</sup> CONSTANT, B. Da organização da força armada em um Estado constitucional, 2005.

<sup>13</sup> FEAVER, P. The Civil Military Problematique: Huntington, Janowitz and the question of civilian control, 1996.

<sup>14</sup> Carl Von Clausewitz era oficial do exército prussiano e sua obra *Da Guerra*, de 1831, exerce duradoura influência sobre o modo ocidental de pensar a guerra. Esta, definida como continuação da política por outros meios -isto é, que não os meios pacíficos e diplomáticos- tem sua razão e objetivos últimos definidos por aqueles que, por direito ou pela força dos fatos, controlam o Estado. Ou seja, os civis aqui são os políticos que, por terem se tornado profissionais no sentido weberiano da palavra, seriam cada vez menos aptos a entenderem os meandros da atividade militar. Por sua vez, os oficiais militares, que desde o início do século XIX vinham se afastando cada vez mais do padrão aristocrático de oficialato, constituiriam um corpo profissional preponderantemente imerso na vida militar e, portanto, incapaz para as grandes decisões políticas. Assim, aos civis caberia formular e definir os objetivos políticos enquanto aos militares caberia aconselhar os civis, preparar-se e executar as missões que lhes são confiadas. Huntington considera Clausewitz o primeiro a fornecer

militar não deveriam se interpenetrar, sendo a última o instrumento para a realização dos fins da primeira, Huntington postulou o afastamento dos militares da política de modo a maximizar a capacidade de estes fornecerem segurança para o país. E a condição necessária para tal afastamento era a profissionalização militar que, por sua vez, seria a base do chamado controle civil *objetivo*, no qual as forças armadas se subordinariam voluntariamente ao poder político sem que fossem utilizadas, como no controle civil *subjetivo*, para fortalecer determinado grupo civil eventualmente desejoso de conquistar o poder ou fortalecer sua própria posição.<sup>15</sup> O controle civil objetivo é uma situação ideal na qual a capacidade de os militares fornecerem segurança nacional seria maximizada. Poucos anos depois o sociólogo Morris Janowitz, também norte-americano, constatava que a crescente burocratização militar e os novos papéis profissionais esperados das forças armadas diante da era nuclear resultariam na ampliação do *gênio político* militar, tanto na política externa –equilíbrio de poder internacional, do ângulo militar- como na interna, influenciando o Legislativo e o Executivo quanto a políticas de segurança nacional.<sup>16</sup> Essa politização dos militares, em decorrência da Guerra Fria, trazia riscos implícitos para o controle civil, que para o autor poderia ser melhorado pela maior participação dos civis em um maior número de questões militares.<sup>17</sup>

Logo, enquanto Huntington reproduzia a velha distinção liberal entre civis e militares, numa teoria de feições conservadoras,<sup>18</sup> Janowitz partia de uma perspectiva republicana, recorrendo ao ideal do cidadão-soldado para que valores e

---

uma justificativa teórica para o controle civil. Ver CLAUSEWITZ, C.V. *Da Guerra*, 1979; HUNTINGTON, S. *O soldado e o Estado*, 1997: 73-76.

<sup>15</sup> HUNTINGTON, S. *O soldado e o Estado*, 1997.

<sup>16</sup> JANOWITZ, M. *O soldado profissional*, 1967.

<sup>17</sup> FEAVER, P. *The Civil Military Problematique: Huntington, Janowitz and the question of civilian control*, 1996.

<sup>18</sup> Em *O soldado e o Estado*, Huntington analisou especificamente o caso norte-americano, no qual as necessidades de segurança nacional geradas pela Guerra Fria não seriam atendidas a contento uma vez que a ideologia liberal vigente na sociedade americana, ao tentar cooptar os militares para seus ideais -que são essencialmente antimilitares- ameaçaria a capacidade militar norte-americana de cumprir seu dever. O controle civil objetivo permitiria que os militares, devidamente afastados da ideologia da sociedade, desenvolvessem o seu *realismo conservador* típico, capaz de garantir o devido trato das questões de segurança nacional. Ver HUNTINGTON, S. *O soldado e o Estado*, 1997.

práticas democráticas fossem absorvidos por militares inevitavelmente mais politizados.<sup>19</sup> No entanto, ambos caíam na lógica da profissionalização-controle civil, o que não se aplica aos contextos distintos daquele analisado pelos autores, o dos Estados Unidos em plena Guerra Fria; a ênfase no profissionalismo como elemento apaziguador do intervencionismo militar é deficiente, visto que experiências como a do Brasil revelam que uma força armada complexa, organizada e com certa identidade corporativa terá até maiores possibilidades de conseguir se impor dentro do sistema político. O modelo de controle civil huntigtoniano, por exemplo, não considerava a existência de forças armadas profissionalizadas que resistissem ao controle do poder civil, ou mesmo que os civis não se encontrassem no poder;<sup>20</sup> de acordo com esse modelo, o controle civil é um *dado* e não, como seria no caso de países externos ao circuito das grandes democracias ocidentais, algo ainda a ser construído<sup>21</sup> num processo que levasse em conta as particularidades de suas experiências históricas e políticas. Nas últimas décadas, os princípios formulados por Huntington e Janowitz e que por muito tempo foram considerados basilares para o estudo das relações civil-militares pela ciência política –em especial, a da tradição norte-americana- vêm passando por revisão teórica e conceitual.<sup>22</sup>

As concepções dominantes de controle civil adotam uma visão confrontacional da relação entre civis e militares, como se esta constituísse uma *parceria incômoda*,<sup>23</sup> porém necessária pelas circunstâncias. Uma das

---

<sup>19</sup> BURK, J. Theories of democratic civil-military relations, 2002.

<sup>20</sup> Em relação a casos como o brasileiro, Huntington explicaria a falta de controle civil pelo fato do país ser uma *sociedade pretoriana*, onde a inexistência de instituições políticas consolidadas geraria uma politização tal de distintos setores da sociedade -militares inclusive- que golpes de estado e intervenções militares seriam recursos passíveis de uso pelos atores em disputa pelo poder político. Ver HUNTINGTON, S. A ordem política das sociedades em mudança, 1975.

<sup>21</sup> LÓPEZ, E (comentários). Segunda sessão: Os militares sob o poder civil, 2000.

<sup>22</sup> Vide alguns dos artigos aqui citados, como FEAVER, P. The Civil Military Problematique: Huntington, Janowitz and the question of civilian control, 1996; e BURK, J. Theories of democratic civil-military relations, 2002.

<sup>23</sup> Além disso, Kohn lista uma série de características atribuídas à organização militar capazes de repugnar qualquer liberal-democrata sincero; de acordo com o autor, os *militares*

preocupações centrais dessa dimensão é a limitação da *autonomia política* militar, isto é, da capacidade de a organização militar desenvolver e executar interesses políticos próprios, ainda mais se estes resultarem em prejuízo para a sociedade através de atitudes como a indisciplina e o intervencionismo. Por isso, o controle civil depende do estabelecimento da *supremacia civil* como meio de garantir a autoridade do governo sobre os militares, pois um dos fundamentos desse tipo de governo é o de que nenhum ator ou instituição política deve violar o império da *lei* fundamentada numa constituição, escrita ou não. Essa supremacia civil também deve ser estabelecida de modo que *nenhuma decisão ou responsabilidade caiba aos militares sem que seja delegada expressa ou implicitamente a eles pelos líderes civis*; <sup>24</sup> no entanto, os próprios adeptos do controle civil reconhecem que a capacidade civil em exercer tal ingerência sobre os assuntos militares é limitada, por falta de conhecimento ou de interesse. Enquanto uns continuam a insistir na qualificação e intensificação dos esforços civis nesse sentido, outros admitem a viabilidade da inclusão do elemento militar no processo de controle civil, permitindo a eles certo grau de autonomia em questões como a doutrina militar, disciplina, planejamento operacional, organização interna e promoções; por sua vez, a autoridade civil seria obrigada a, *no mínimo*, incidir sobre a definição dos objetivos nacionais, a alocação dos recursos de defesa e o emprego da força. <sup>25</sup> No entanto, como lembra Bland, esse equilíbrio entre a autonomia militar e a autoridade civil é

---

*estão entre as instituições menos democráticas da experiência humana*, e seus valores contrariam os das sociedades democráticas. Militares são autoritários, hierárquicos, subordinam as vontades individuais ao grupo ou a uma missão através de ordem e disciplina, enfatizam a harmonia e a homogeneidade, enquanto a sociedade democrática é consensual ou participativa, essencialmente igualitária, valoriza e respeita a individualidade, além de tolerar e até mesmo incentivar a diversidade de perspectivas. O autor afirma que *as normas e processos intrínsecos a estas instituições [as forças armadas] divergem tanto das premissas da sociedade democrática que ambas coexistem numa parceria muitas vezes incômoda*. Tradução minha. Ver KOHN, R. An essay on civilian control of military, 1997.

<sup>24</sup> De acordo com essa concepção abrangente, também de Kohn, *até mesmo as decisões de comando –seleção de estratégia, que operações montar e quando e que táticas empregar, administração interna dos militares na paz e na guerra- derivariam da autoridade civil, cabendo ao pessoal uniformizado apenas por conveniência ou tradição, ou para maior eficiência e eficácia das forças armadas*. Tradução minha. KOHN, R. An essay on civilian control of military, 1997.

<sup>25</sup> BLAND, D. A unified theory of civil-military relations, 1999:19.

algo que depende de certas características próprias à dinâmica do regime em questão, como a interação que se dá entre seus atores e o conjunto de regras e sanções que agem sobre eles.

A gestão democrática do setor de defesa

A despeito da validade e importância dos princípios enunciados pelo controle civil, restringir a este aspecto as relações civil militares de uma democracia acaba por limitar a compreensão desse tema. Além de garantir a obediência por parte dos militares e construir os devidos limites para sua autonomia, se exige que os governantes se preocupem com a definição de objetivos políticos e a administração dos recursos a serem empregados pelas forças armadas, tendo em vista a eficiência e a eficácia das medidas implementadas pela decisão política no setor de defesa. Segundo a definição de Bruneau e Trinkunas, a eficiência da defesa envolve a capacidade de dotar as forças armadas com meios suficientes para cumprir suas missões, com os menores custos; <sup>26</sup> e a eficácia, por consequência, consiste em garantir que essa relação entre meios e fins gere os melhores resultados possíveis, em vista dos objetivos previamente definidos. No entanto, o próprio equilíbrio entre uma e outra está sujeito a tensões, uma vez que, para o setor de defesa, nem sempre aquilo que é mais barato é o mais eficaz em termos de seu uso militar.

A gestão de defesa compreende quatro áreas nas quais civis e militares interagem, mas que, de acordo com os princípios já vistos do controle civil, a responsabilidade última, cabe aos civis. São elas: a área *estratégica*, cujas decisões visam os fins e meios da defesa; a *organizacional*, que trata do arranjo dos recursos e das responsabilidades internas para as instâncias responsáveis pela defesa; a *social*, cujas decisões versam sobre assuntos que envolvem as forças armadas e o restante da sociedade; e a *operacional*, que abarca as decisões sobre

---

<sup>26</sup> BRUNEAU, T. & TRIKUNAS, H. Democratization as a global phenomenon and its impacts on civil-military-relations, 2006: 777.

o emprego da força militar.<sup>27</sup> O formato institucional costumeiramente adotado e recomendado para assegurar essa gestão em âmbito executivo é o ministério ou departamento de Defesa, órgão chefiado por um ministro escolhido pelo chefe do Executivo e ao qual se atribuem as funções de direção superior e coordenação sobre as atividades de defesa e segurança nacional. Além deste, espera-se também a atuação do Legislativo e de elementos externos ao âmbito governamental, como imprensa e universidades, para que se garanta o pluralismo para a tomada de decisões. O processo de gestão democrática da defesa pressupõe certo nível de interação e integração entre civis e militares e também a existência de certa capacidade estatal geral de garantir informações necessárias para o trabalho dos políticos, a avaliação correta dos recursos disponíveis para determinada área e a qualificação das estruturas burocráticas, em todos os níveis, para a realização das decisões políticas.<sup>28</sup>

Nas modernas democracias representativas, existe a tendência a se considerar as políticas relacionadas à defesa como políticas públicas, visto que seriam do interesse de todos os cidadãos, embora geralmente estes não tenham ciência do quanto. Em suma, é uma política pública que não desperta tanta atenção do público, como as que envolvem áreas mais prementes na vida do cidadão como a educação e a saúde; salvo, é claro, ocasiões em que há ameaça percebida ou declarada, irregularidades e polêmicas de algum vulto envolvendo operações militares ou as próprias forças armadas, por exemplo. Além do evidente caráter militar, as políticas relacionadas à defesa não raro tem implicações de ordem diplomática, o que explicaria a necessidade de alguma parcela de segredo quanto ao seu conteúdo. O caráter democrático de tais políticas, que pressupõe a participação não apenas dos governantes eleitos, mas também de outros setores da sociedade eventualmente interessados na questão, se justificaria não apenas

---

<sup>27</sup> BLAND, D. A unified theory of civil-military relations, 1999.

<sup>28</sup> COTTEY, A, EDMUNDS, T. & FOSTER, J. The second generation problematic: rethinking democracy and civil-military relations. 2002.

porque gera um fator de legitimidade para o regime, mas por que tais políticas geram necessidades orçamentárias cuja alocação e execução tem que ser fiscalizadas e submetidas ao controle legal.<sup>29</sup>

Nas últimas décadas, ressalta-se a importância atribuída aos chamados Livros Brancos ou Políticas de Defesa Nacional, estatutos que expressam o *conjunto formado por princípios gerais, por processos de tomada de decisão e de alocação de recursos e pela implantação de medidas para o preparo e o emprego das forças armadas como instrumento de ação do país na preservação ou consecução de interesses na cena internacional*.<sup>30</sup> De acordo com Oliveira, as Políticas de Defesa Nacional apresentam atributos comuns de país para país, como a responsabilidade política por sua adoção, o fundamento legal, a noção de territorialidade, o Estado nacional como ator internacional, o compromisso com o regime democrático e a prevalência da diplomacia sobre o uso da força.<sup>31</sup> Como documento que expressa uma determinada concepção de interesse nacional, as políticas de defesa nacional geralmente são formuladas por três tipos de atores, em níveis variáveis de interação entre si, a saber: elites restritas militares e civis, que formulam suas próprias doutrinas políticas e estratégicas; atores de natureza legislativa, como parlamentos e assembléias constituintes; e demais elementos de consulta política e societária, como membros da imprensa, da academia, intelectuais, dentre outros.

32

Enquanto o controle civil compreende os arranjos institucionais que buscam delimitar a autonomia das forças armadas dentro do aparelho estatal e garantir a supremacia dos civis, os quais, se acredita, seriam os elementos capazes de neutralizar a sempre potencial ameaça militar, a gestão democrática da defesa está fundamentalmente preocupada em garantir o caráter plural da tomada de decisões

---

<sup>29</sup> GARRETA, J. RIAL, J. & TIBILETTI, L. Metodología de evaluación del funcionamiento de una comisión de defensa parlamentaria, 2003.

<sup>30</sup> COSTA, Thomaz Guedes da. Política de Defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil In: *Revista Brasileira de Política Internacional* n.º. 37 volume 1. 1994:110

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Manole: São Paulo, 2005:376-377.

<sup>32</sup> Idem.

e os resultados desta. Ela envolve obrigatoriamente variáveis de ordem técnica que poderão entrar em conflito com as exigências de uma participação mais aberta de atores sociais em seu desenvolvimento. Além do mais, enquanto o controle civil separa civis e militares, a gestão democrática da defesa abre espaço para a atuação conjunta entre os elementos de tais categorias, o que é imperativo em virtude não apenas de não ser desejável que os militares monopolizem o processo, mas também porque se assume a limitada competência dos elementos políticos em lidar com certos aspectos dessa administração. O que define a complementaridade entre as duas dimensões e proporciona a dinâmica existente entre elas é o conjunto formado pelos valores, práticas e cultura que conformam o processo político como um todo. Reivindicar, por exemplo, a existência de um ministro de Defesa ou de atribuições parlamentares amplas sobre questões militares, por si só, sem a compreensão do funcionamento dessas instâncias e dos efeitos que tudo isso produz, é mero institucionalismo vazio; da mesma forma, pouco se faz ao apenas lamentar as dificuldades existentes para a gestão democrática da defesa sem dar a devida atenção aos elementos substanciais do processo geral de formulação e execução das políticas públicas, bem como suas motivações -afinal, como se diz, as políticas de defesa são tão públicas como as de saúde e educação.

### **Transições democráticas latino-americanas e as relações civil-militares**

Na década de 1980, o estabelecimento de formas liberal-democráticas de direção política sobre as forças armadas aparece na agenda teórica e política dos processos de redemocratização em curso na América Latina e no Leste Europeu. A partir da década anterior, fatores políticos e econômicos de ordem interna e externa geraram uma série de reveses nos governos autoritários e comunistas ao redor do mundo, que foram caminhando, cada qual no seu próprio ritmo, rumo à transição para uma forma de governo democrática. Principalmente após a queda do regime salazarista de Portugal, em 1974, a democracia liberal passa a ser propagada como única forma de *regime político legítimo e civilizado*, idéia essa que foi amplamente aceita

pelas elites políticas e intelectuais dos países em mudança de regime; <sup>33</sup> tal percepção ainda ganharia mais fôlego na década de 1990 com o fim da União Soviética e a afirmação da hegemonia política e econômica dos Estados Unidos. Assim, num primeiro momento, a dimensão do controle civil se torna o objetivo principal dos teóricos da chamada *transitologia* no que tange à posição e papel dos militares nas democracias a serem recriadas.

No caso dos países que saíam do comunismo soviético, tal dimensão tinha a particularidade de ali, geralmente, os militares já estarem tradicionalmente sobre o controle do partido comunista nacional. Na América Latina, muitos países saíam de regimes conduzidos por governantes militares e seus prepostos civis, além de alguns desses países, como o Brasil, apresentarem um legado de considerável autonomia política da organização militar ao longo de sua história. Em vista das experiências anteriores de ingerência militar na vida política do país, se tornava urgente a necessidade de colocar as forças armadas dentro dos limites convenientes à democracia e assegurar aos governantes civis eleitos a supremacia sobre os militares e a definição dos objetivos políticos a serem cumpridos por eles. Era preciso, segundo a famosa formulação de Przeworski, *fazer com que aqueles que têm armas obedeam aos que não as têm*. <sup>34</sup>

O fim da Guerra Fria também fez com que as doutrinas geopolíticas de Segurança Nacional ficassem deslocadas ante o novo sistema internacional, embora no âmbito interno seus preceitos ainda continuassem a fazer parte do discurso e do pensamento dos militares e de muitos civis. Para as novas democracias, se propunha uma mudança de mentalidade e doutrina que fosse mais condizente com o vigente quadro de relações inter-estatais, de modo a realizar o que Saint-Pierre chamou de uma *revolução copernicana* no pensamento estratégico civil-militar, isto é, que este deixasse de abranger a defesa como uma questão relacionada à política

---

<sup>33</sup> BRANCO, M. S. Democracia na América Latina: os desafios da construção (1983-2002), 2007: 39.

<sup>34</sup> PRZEWORSKI, A. Minimalist conception of democracy: a defense, 1999.

interna e a tratasse de acordo com sua natureza e significado internacionais.<sup>35</sup> Essa mudança de foco da segurança interna para a defesa nacional também expressa o propósito de retirar tais assuntos da competência exclusiva das forças armadas e do Poder Executivo, abrindo a discussão e a formulação de políticas afins ao restante da sociedade, em especial a área acadêmica; a existência de certa *expertise* em assuntos de defesa, fora da área militar e diplomática, aparece como requisito tanto para a dimensão do controle civil quanto para garantir a natureza *democrática* da gestão dos assuntos de defesa.<sup>36</sup> Ainda isso se dê em meio, por exemplo, à vigência de estatutos de épocas autoritárias como a Lei de Segurança Nacional brasileira, de 1983 e ainda vigente e que abrange os crimes contra a soberania nacional, a integridade territorial, o regime democrático, federativo e representativo e a pessoa dos chefes dos Poderes da União.<sup>37</sup> A função militar de garantir a lei e a ordem não deixou de existir, sendo empregada em diversos momentos para a contenção de determinados movimentos sociais, ações grevistas e, como vem se tornando comum no caso brasileiro, ameaças à segurança pública.

### **Controle externo e *accountability***

Quanto ao objeto deste trabalho, as duas dimensões da direção política democrática sobre as forças armadas apresentam um ponto em comum, a saber: tanto o controle civil quanto a gestão da política de defesa são dependentes, para seu funcionamento, da existência de atores e instituições que sejam capazes de exercer determinado tipo de controle sobre outros atores, instituições e

---

<sup>35</sup> SAINT-PIERRE, H. *A Revolução Copernicana nos estudos de Defesa*.

<sup>36</sup> Já dizia Stepan em 1986 que *igualmente importante é a produção acadêmica dos quadros de cidadãos que são especialistas em questões militares relativas a estruturas de força, estilos organizatórios, questões orçamentárias, formação doutrinária e detalhes específicos de sistemas de armamentos, já que esses conhecimentos são indispensáveis à criação da função supervisora da sociedade política, no poder legislativo em especial, sobre os militares e o sistema de informações*. Não obstante, no Brasil, desde fins dos anos 1980 foram criados núcleos universitários voltados aos chamados estudos estratégicos e ao estudo das relações civil-militares, o que ajudou em muito a difusão de tais áreas de pesquisa entre o meio acadêmico nacional. Ver STEPAN, A. *Os militares: da abertura à Nova República*, 1986: 104.

<sup>37</sup> Lei nº. 7170 de 14 de dezembro de 1983, isto é, ainda do último governo do regime militar.

procedimentos. Esse é o vínculo, a ser explicitado a seguir, que permite conjugar o tema da direção política sobre as forças armadas com os temas do *controle externo* e da *accountability* e, conseqüentemente, a compreensão dos papéis e funções do Legislativo a respeito dessa temática.

Nas democracias contemporâneas, o exercício da direção política sobre as forças armadas pressupõe que o poder da organização militar seja mantido sob certos limites e que tanto militares quanto civis devem atuar de maneira a tornar a organização militar um ator *responsável* perante o público ao qual ela serve. Esse pressuposto, considerado tanto pela dimensão do controle civil quanto pela da gestão democrática do setor de defesa, é intimamente articulado com um princípio central para os modernos regimes representativos, a saber: a existência de um sistema de controles e limites ao poder soberano. Essa idéia, que inspirou o constitucionalismo liberal a partir do século XIX, tem suas raízes no pensamento político dos séculos anteriores, que influenciou as grandes transformações políticas do mundo ocidental, como as revoluções burguesas. Na Inglaterra do século XVII, Locke demonstrou que, sendo a confiança – *trust* – a base da relação entre governo e povo, o primeiro não poderia extrapolar os limites do bem público nem agir arbitrariamente; caso contrário, o governo perderia o direito a obediência por parte do povo, que por sua vez teria o direito de destituir seus mandatários.<sup>38</sup> Na França, no século seguinte, Montesquieu ressaltou as virtudes da constituição inglesa em distribuir poderes entre os poderes executivo e legislativo, distintos, porém harmônicos entre si; cada um deles possuía os mecanismos de freios e contrapesos necessários para que o poder limitasse o poder, isto é, que cada poder refreasse a usurpações de um sobre o outro.<sup>39</sup>

Ainda no século XVIII, os federalistas norte-americanos Jay, Hamilton e Madison propuseram um sistema de poderes cujas autoridades deveriam se superpor parcialmente umas às outras, horizontal e verticalmente, de modo que

---

<sup>38</sup> LOCKE, J. Segundo tratado sobre o governo civil, 1978.

<sup>39</sup> MONTESQUIEU. O espírito das leis, 1978.

essa interferência mútua acabasse por reforçar a autonomia de cada um dos poderes. <sup>40</sup> Todos esses esforços concorreram para alimentar a noção de que nenhum poder deveria ser exercido sem que, ao seu redor, houvesse algum outro capaz de mantê-lo responsável por seus atos. Dali em diante, ninguém que ocupasse um cargo por ser eleito pelo povo ou escolhido em nome dele deveria ter a certeza de poder exercer discricionária e impunemente suas prerrogativas; haveria sempre alguém ou uma instituição de olho nas suas ações.

Durante o último período de redemocratização na América Latina, a partir do início da década de 1980, os estudiosos dos processos de transição apontaram para a necessidade de que os vindouros rearranjos institucionais democráticos contemplassem mecanismos de controle capazes de corrigir as imperfeições tradicionais do sistema político da região; nesse contexto, o tema do controle externo reaparece com destaque nas discussões no âmbito da ciência política, sob a forma do que se costumou chamar de *accountability*. Segundo Pessanha, a *accountability*:

implica manter indivíduos e instituições responsáveis por seu desempenho, ou seja, alguns atores têm o direito, por vezes o dever, de controlar o desempenho de outros atores segundo um conjunto de padrões preestabelecidos. Desse modo, é possível verificar se a atuação em questão está sendo operada dentro dos padrões e, caso contrário, impor sanções ou determinar responsabilidades. Esses atores, controlados ou controladores, podem ser determinados por indivíduos ou instituições. <sup>41</sup>

Cabe ainda ressaltar que esses atores controladores são necessariamente estranhos aos controlados. Assim, compreendia-se que mecanismos eficazes de

---

<sup>40</sup> JAY, HAMILTON & MADISON. Escritos federalistas, 1978.

<sup>41</sup> PESSANHA, C. Accountability e controle externo no Brasil e Argentina, 2007: 141.

*accountability* seriam úteis para aprofundar as democracias latino-americanas, visto que a persistência da corrupção, do mau uso dos recursos públicos e da falta de supervisão e punição sobre atores estatais constituía fonte de enfraquecimento da legitimidade democrática em tais países.<sup>42</sup> E a construção de tais mecanismos dependia, por sua vez, de se contornar a tensão entre as necessidades de *accountability* de um lado e, do outro, de eficácia governamental; pois, se agentes públicos não responsáveis por suas ações podem vir a descuidar das demandas dos cidadãos, agentes públicos cercados de mecanismos de *accountability* demasiadamente poderosos podem, por sua vez, não ter espaço suficiente para tomarem iniciativas políticas.<sup>43</sup>

Uma das conceituações clássicas de *accountability* foi formulada na década de 1990 por O'Donnel,<sup>44</sup> desde então servindo como ponto de partida para boa parte dos trabalhos sobre o assunto. De acordo com esse autor, a *accountability* é exercida em dois sentidos: um *vertical*, que engloba as ações realizadas individual ou coletivamente em relação àqueles que ocupam posições no Estado, sejam eles eleitos ou não; e um *horizontal*, compreendido por agências estatais dotadas do direito e poder legal, bem como da vontade e capacidade de realizar ações como supervisão de rotina e sanções legais contra outros atores e agências estatais que incorrerem em algum erro ou delito. Como atores capazes de exercer *accountability*, incluem-se aí os cidadãos, individualmente através do voto ou organizados em associações ou ONGs, e a mídia, ambos no âmbito vertical; por sua vez, atores como o Poder Legislativo, o Ministério Público e as Instituições Superiores de Controle Externo – ISCEs – atuam no âmbito horizontal. Entretanto, a preocupação maior de O'Donnel nos seus escritos é para com a *accountability* horizontal,<sup>45</sup> visto que, para o autor, a ocorrência de eleições razoavelmente livres

---

<sup>42</sup> MAINWARING, S. Introduction: Democratic accountability in Latin America, 1999.

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> O' DONNEL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias, 1998.

<sup>45</sup> Para O'Donnell, os problemas da *accountability* horizontal na América Latina relacionam-se com a existência das *democracias delegativas*, onde vigora o senso comum de que o

e justas nas poliarquias recentes, bem como de liberdades de associação e de uma mídia razoavelmente livre já demonstrariam a existência das dimensões da *accountability vertical* nesses países. <sup>46</sup>

Embora ainda não exista um consenso sobre o conceito de *accountability*, vários autores concordam sobre a de formas *eleitorais* e *não-eleitorais* de *accountability*. Em busca de uma definição mais precisa do que seja *accountability*, Mainwaring listou uma série de controvérsias vigentes entre os estudiosos do tema a respeito de que ações seriam definidas por esse conceito, se ela deve depender de alguma designação formal para ser exercida e quais agentes deveriam ser responsáveis por ela. <sup>47</sup> Estender a noção de *accountability* a interações informais como cartas de eleitores e campanhas da mídia é, segundo o autor, ampliar demais as fronteiras do conceito, que do seu ponto de vista deve ser restrito às *relações formais de supervisão e sanção de atores públicos por outros atores*; o fato de que certos atores tenham direito formal – isto é, por lei ou decreto - de pedir responsabilidade por parte de um agente público ou burocracia implica que estes últimos, por sua vez, deverão ter a obrigação legal de atender aos primeiros. <sup>48</sup>

---

presidente eleito em eleições razoavelmente limpas e seus colaboradores possuem o direito e o dever, delegados pelo voto, de governar o país da maneira que lhes aprouver; aos eleitores porventura insatisfeitos, restaria apenas a opção de votar em outros candidatos no pleito seguinte. Ou seja, uma situação como essa violaria aquela que é a idéia básica da *accountability horizontal*, a saber, a prevenção e punição da transgressão dos limites da autoridade formalmente definida para cada ator ou instituição; isso pressupõe, por sua vez, que as fronteiras entre uma instituição *autônoma* e outra devam ser respeitadas e reconhecidas pelos demais atores e garantidas por uma rede de agências com autoridade e autonomia para exercerem supervisão, controle e retificação. Nas democracias delegativas, no entanto, o Executivo tende a maximizar seu poder através de cooptação ou neutralização das agências passíveis de exercer um controle horizontal sobre ele, agindo por meio da *usurpação* da autoridade de uma agência por outra e da *corrupção*, gerando vantagens ilícitas para autoridades e seus associados. Em relação a esse ponto, O'Donnell demonstrava-se pouco otimista em relação ao sucesso dos mecanismos de *accountability horizontal* na América Latina. Ver O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? 1991

<sup>46</sup> Embora o autor reconheça que as limitações dessas dimensões nas novas poliarquias diminuam a eficácia da *accountability vertical*; sobre esse assunto, conferir o artigo de Manin, Przeworski e Stokes citado na nota 10 deste trabalho. O'DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, 1997.

<sup>47</sup> MAINWARING, S. Introduction: Democratic accountability in Latin America, 1999.

<sup>48</sup> MAINWARING, S. Introduction: Democratic accountability in Latin America, 1999.

Por outro lado, limitar a *accountability* horizontal – ou intraestatal, como prefere o autor <sup>49</sup> – aos casos de transgressão legal e erro por parte das autoridades públicas – tal como faz O'Donnel – excluiria um aspecto fundamental desse tipo de controle, a saber, a garantia da responsabilidade política dos membros do Executivo diante do Legislativo, a respeito de questões políticas. Da mesma forma, pela ótica de Mainwaring as relações de *accountability* não se limitam apenas àquelas entre mandante e agente, na qual o primeiro é quem decide pela demissão ou continuidade do segundo no cargo; para além desse tipo de relação, existem também agências de supervisão e o Poder Judiciário que, uma vez assim formalmente designados, também exercem relações de *accountability*, mesmo que não possam decidir sobre os destinos daqueles sobre os exercem controle externo.

Estabelecida a distinção entre a *accountability* eleitoral e a intraestatal, pela definição de Mainwaring esta última consistirá em três tipos distintos, a saber: o primeiro é o das relações mandante – agente, na qual um mandante, como o Legislativo ou o Executivo, confere a um agente a tarefa de exercer certa função, possuindo o controle definitivo sobre ele; o segundo tipo refere-se ao sistema legal ou outros atores estatais que podem impor sanções a atores públicos, não necessariamente numa relação mandante-agente; e o terceiro diz respeito a atores de supervisão cuja responsabilidade consiste em monitorar o comportamento de membros e agências do Estado.

Para este trabalho, adota-se o conceito de *accountability* intraestatal de Mainwaring como referência. Em sumo, dois são os motivos para tal. Primeiramente, Mainwaring restringe a *accountability* política às relações que dão a algum ator a autoridade *formal* de supervisão e/ou sanção, ou seja, o agente

---

<sup>49</sup> De acordo com Mainwaring, a metáfora espacial usada por O'Donnel é problemática pois a imagem de verticalidade, aplicada às relações de *accountability* eleitorais e societárias, expressa uma noção de hierarquia que não vigora em relações que não a de mandante-agente, o que pode gerar confusão conceitual. Por exemplo, a *accountability* do gabinete à assembléia no sistema parlamentar seria tanto uma relação entre agentes horizontais quanto entre agentes verticais, visto que constitucionalmente assembléia e gabinete são mandante e agente. MAINWARING, S. Introduction: Democratic accountability in Latin America, 1999.

público tem a obrigação legal de responder ao agente de *accountability* formalmente autorizado a tal; já o conceito de O'Donnel abarcaria relações mais amplas e externas a um quadro institucional, como campanhas da mídia e cartas de eleitores aos seus representantes. Segundo, Mainwaring amplia a noção de *accountability* abrangendo também a supervisão que serve para garantir a responsabilidade política dos membros do Executivo diante do Legislativo, fazendo com que eles prestem contas do desempenho de suas funções mesmo que não exista alguma irregularidade percebida; O'Donnel, por sua vez, considera como objeto da *accountability* apenas as transgressões legais percebidas. Conforme se verá pelo transcorrer dos capítulos, o tipo de controle externo a ser aqui estudado não se refere apenas a irregularidades, além de ser predominantemente formal.

Mas qual, afinal, a diferença da *accountability* para os outros meios de controle e limitação do poder, tornados clássicos pela teoria política ao longo dos séculos? Mainwaring concorda que, embora os freios e contrapesos não sejam sinônimos de *accountability*, podem atuar como mecanismos desta. Para Grant e Keohane, a diferença se explica pelo caráter preventivo da ação dos mecanismos de freios e contrapesos, que dependem da cooperação entre atores com diferentes interesses institucionais, enquanto os mecanismos de *accountability* seriam sempre reativos, expondo as ações de outros para julgamento e sanção; entretanto, os autores reconhecem que a *accountability* pode ter efeitos preventivos, uma vez que as autoridades podem refrear seus próprios abusos tendo em vista as sanções que são passíveis de receber.<sup>50</sup>

### **Legislativo e controle externo**

Para o presente trabalho, interessa estudar os mecanismos de controle externo que possibilitam a *accountability* intraestatal das forças armadas; pois, se o objetivo é garantir ao poder político a proeminência na direção das forças armadas e sua

---

<sup>50</sup> GRANT, R. W. & KEOHANE, R. O. *Accountability and abuses of power in world politics*, 2005.

devida participação na condução das políticas de defesa, então aquele necessitará de instrumentos que garantam a responsabilidade política por parte daquelas, submetendo-as a algum tipo de supervisão e sanção sobre suas ações. Esse controle externo pode se dar no âmbito do próprio poder Executivo, através de fórmulas como a do Ministério da Defesa; porém, o agente de controle externo por definição, e que forma o objeto deste trabalho, é o Poder Legislativo. Além da função que lhe batiza, que é a de formular as leis que regem a coletividade, outra função básica do Poder Legislativo é supervisionar e corrigir as ações do Executivo que porventura exorbitem de suas atribuições constitucionais e coloquem em risco o império da lei. Segundo a teoria política contemporânea, seriam condições para a consolidação dos novos regimes democráticos o fortalecimento e resgate do papel do Legislativo como locus por excelência da representação popular, da expressão da pluralidade e da discussão sobre as políticas públicas necessárias para corrigir os marcantes desequilíbrios sociais e econômicos da região.

Resgatar e revitalizar o Legislativo significaria conferir *legitimidade* ao processo político como um todo, diminuindo os riscos de retrocessos autoritários como os das décadas anteriores. Tal enfoque pressupunha também outras mudanças no sistema político das novas democracias, como a realização de eleições limpas, livres e competitivas, que materializassem a vontade popular devidamente agregada e articulada por um sólido sistema partidário. Além disso, fortalecer o Legislativo garantiria a correção de um traço histórico dos regimes políticos latino-americanos, a saber, a acentuada proeminência do Executivo sobre o sistema político, de maneira *delegativa*, isto é, considerando sua escolha pelo eleitorado como um sinal de liberdade para realizar seus próprios projetos políticos, entendidos como verdadeiro interesse do país.<sup>51</sup>

Da mesma forma, a valorização do Legislativo se deu no tocante às forças armadas e as políticas a elas relacionadas. Afinal, entende-se que é preciso

---

<sup>51</sup> O'DONNEL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* n.º. 44, 1998.

também conferir legitimidade democrática às políticas de segurança e defesa nacional, cuja elaboração era predominantemente militar, embora, dada a significação política que aquelas possuíam, sua execução dissesse respeito à toda a sociedade. As políticas de segurança e defesa nacional devem ser públicas, isto é, *sujeitas ao escrutínio social e a responsabilidade política por seu desempenho*, de modo que seus objetivos e exercício respondessem também aos *direitos sociais sobre o manejo das relações internacionais e da relação entre o Estado e seus cidadãos*.<sup>52</sup> O Legislativo traria representatividade a tais matérias ao estabelecer marcos legais e vigiar seu cumprimento, fiscalizar as autoridades executivas, supervisionar adequadamente os orçamentos de defesa, influir e orientar por meio de seus debates as decisões do governo sobre política externa, de segurança e defesa, acompanhar a vida institucional militar, entre outros. Noutras palavras, os Parlamentos latino-americanos não só deveriam ter uma participação mais efetiva nas decisões sobre segurança, defesa e forças armadas, como também ampliar a capacidade de fiscalizar, supervisionar e orientar o processo político referente a esses temas.

As relações existentes entre o Poder Legislativo e as Forças Armadas, quando estas se encontram sob comando do Poder Executivo, se explicam pela condição do primeiro como agente de *accountability* intraestatal sobre os segundos, através de suas funções como agente de controle externo. Tanto nos regimes presidencialistas quanto parlamentaristas, as forças armadas costumam ser subordinadas ao chefe do Executivo, que decide sobre seu emprego; essa prerrogativa tem a ver com a própria natureza das questões referentes aos militares, geralmente situações de emergência ou conflito que exigem respostas rápidas por parte do poder político. Ao Legislativo, geralmente cabe um papel de co-participação que envolve a autorização de atos do Executivo relacionados ao uso e manutenção da organização militar, além da legislação sobre certos aspectos da

---

<sup>52</sup> CELI, Pablo. Los parlamentos y la dimensión institucional de las políticas de Defensa. In: FOLLINETTI, Gilda & TIBILLETI, Luis (editores). Parlamento y Defensa em America Latina: El papel de las Comisiones. Buenos Aires: Ser em el 2000, 2004.

atividade militar e nomeação de oficiais superiores. No caso de um sistema bicameral, tais atribuições se dividem entre a câmara alta e a baixa.

A atuação do Legislativo como agente de controle externo sobre os militares se dá pelo uso dos instrumentos de acompanhamento, supervisão e sanção determinados pela Constituição e regimentos internos e que abarcam prerrogativas organizacionais e ações individuais dos legisladores. Como recursos mais comuns de controle parlamentar, constam o controle orçamentário, o poder de nomear membros do Executivo e também julgá-los e exonerá-los se for preciso, o controle fiscal, financeiro e contábil, o poder de investigar e de solicitar informações ao Executivo, além de autorizar ou sustar atos deste último; aliás, todas essas formas foram incorporadas à Constituição brasileira de 1988. O Legislativo também pode exercer controle externo com o auxílio de órgãos como o Tribunal de Contas ou outras formas de auditoria, ou ainda contar com a figura do *ombudsman*, encarregado de uma área específica do governo, como as forças armadas, por exemplo.<sup>53</sup>

Até aqui, mostrou-se como a as teorias contemporâneas a respeito da democracia compreendem o tema da direção política, através das dimensões do controle civil e da gestão democrática do setor de defesa. Por conseguinte, para que se obtenha êxito nessas duas dimensões, faz-se necessário também o estabelecimento de mecanismos de controle externo que possibilitem a *accountability* por parte das forças armadas. Dentro das democracias contemporâneas, o Legislativo é apresentado como um ator de relevo na busca de legitimidade política e no exercício de controle externo sobre o Executivo, principalmente em virtude da ampliação das funções desse poder. Antes de se avançar no tema do controle externo e na apresentação de suas conexões com o

---

<sup>53</sup> Em relação a esse último exemplo, há o caso da Alemanha, que conta com um *ombudsman* exclusivo para os militares, o Comissário Parlamentar para Assuntos de Defesa, responsável pelo exercício do direito de controle em nome do Parlamento e pela proteção individual de cada soldado. Os soldados, por sua vez, podem dirigir-se ao Comissário sem necessidade de permissão superior e com a garantia de que não serão punidos por isso. FLEMES, D. Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil, 2005.

tema da direção política sobre os militares brasileiros, será feita no capítulo a seguir uma tentativa de se conceituar as relações civil-militares no Brasil durante a Nova República, que constituem variável importante a influir na forma como o Legislativo brasileiro lida com as questões referentes aos militares.

### **Transformações institucionais e a dinâmica das relações civil-militares na Nova República**

Para a devida consideração do funcionamento dos mecanismos de controle externo do Legislativo brasileiro, em especial do sistema de comissões parlamentares, é necessário voltar pelo menos ao momento de criação da nova ordem constitucional instituída em 1988, sob o signo de uma presença ainda forte das forças armadas na cena política do país. Conforme será mostrado nesse capítulo, um dos traços da Nova República é a continuidade do Executivo como centro da direção política sobre as forças armadas, o que, mesmo contra a vontade de boa parte dos militares, se tentará reforçar com a criação do Ministério da Defesa em 1999. Apresentado esse cenário, se mostrará como o Legislativo brasileiro teve suas funções quanto à defesa nacional definidas pelo texto constitucional de 1988.

#### **A transição**

A transição brasileira, durante a primeira metade da década de 1980, foi marcada por uma série de negociações entre setores militares pró-abertura e setores conservadores da oposição civil e também por algumas incertezas quanto aos rumos desse processo, dentro e fora das forças armadas. O papel destacado da elite política do regime militar na delimitação dos contornos gerais para a nova situação política e seu controle sobre a liberalização e democratização do regime foi ressaltado pelos termos com os quais a ciência política definiu a transição brasileira na época: transição negociada ou transição pela transação.<sup>1</sup> Do ponto de vista dos militares, importava nessa época preservar o máximo que pudessem de espaço autônomo de ação política dentro do aparelho de Estado, assegurando sua função social de intervenção no processo político, consagrada ao longo da história do país.

---

<sup>1</sup> MAINWARING, S. & SHARE, D. Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha. 1986.

Ao mesmo tempo, evitar que o governo civil concretizasse os temores de *revanchismo* contra as forças armadas, ainda mais porque, segundo o discurso de setores militares, os vencidos pelo regime de 1964 agora se encontravam no poder e queriam vingança; o que significaria, dentre outras coisas, a possibilidade de julgamento de militares pelos crimes cometidos pela repressão política durante a ditadura. Os setores radicais das forças armadas, ligados à chamada comunidade de segurança,<sup>2</sup> vinham manifestando seu descontentamento com a transição por meio de ações que iam desde pichações de muro a atentados a bomba, como aquele que fracassara no Riocentro em 1981. Assim, mesmo que fora do centro do poder, os militares ainda desempenhariam um papel considerável como fiadores das novas instituições do país, sob governo civil; por sua vez, as lideranças políticas da oposição civil muitas vezes acharam melhor transigir em um ou outro ponto com os militares, seja para neutralizar ameaças de retrocessos, seja para evitar eventuais *excessos* de democracia por parte do regime a ser estabelecido.

Eleito presidente da República pela votação indireta de um colégio eleitoral em 1985, Tancredo Neves prometia aos militares que seu governo buscaria a conciliação e não a vingança por atos do passado,<sup>3</sup> o que expressa os acordos estabelecidos desde antes entre militares e os integrantes da coalizão que garantiria sua eleição, a Aliança Democrática formada pelo PMDB e pelos dissidentes do PDS que formariam o PFL. Por esses acordos, assegurou-se o caráter centrista do processo de transição, no qual a oposição concordaria em conter seus *radicais*, ou

---

<sup>2</sup> Segundo a definição de Stepan, a comunidade de segurança compreendia os *elementos do regime mais diretamente envolvidos no planejamento e na execução da repressão, na coleta de informações, na interrogação, na tortura e nas operações armadas clandestinas internas*. Conforme mostrou Oliveira, um dos problemas capitais enfrentados pela presidência do general Ernesto Geisel foi, além da crise de legitimidade do regime, a necessidade de controlar este aparelho repressivo que, desde o governo Médici, tornara-se uma entidade autônoma dentro do aparelho de Estado. Geisel pretendia reafirmar o controle presidencial sobre as forças armadas como instituição, de modo a garantir a viabilidade do processo de abertura política; no entanto, esse controle sobre o aparato repressivo foi relativo, pois a repressão ainda era útil ao propósito de conservação do Estado. STEPAN, A. *Os militares: da abertura à Nova República*, 1988: 41; OLIVEIRA, E. R. de. *Conflitos militares e decisões políticas sob a presidência do general Geisel (1974-1979)*, 1980.

<sup>3</sup> Foi o que Tancredo teria dito ao brigadeiro Ruy Moreira Lima, ao convidá-lo para ocupar o ministério da Aeronáutica. CASTRO, C. & D'ARAUJO, M. C. *Militares e política na Nova República*, 2001.

seja, aqueles que não queriam negociações com o governo demissionário, enquanto os militares fariam o mesmo com seus próprios radicais. Em virtude do adoecimento de Tancredo Neves às vésperas de assumir o cargo, a chefia do governo de transição é assumida pelo vice José Sarney, velho aliado civil do regime militar e que de última hora se juntara à oposição; nesse primeiro governo, as forças armadas lograram a conservação de seus espaços dentro do aparelho político, com os três ministérios militares, a Casa Militar, o Serviço Nacional de Informações e o Estado-Maior das Forças Armadas, estes três últimos também com status ministerial.

É o momento em que se configura aquilo que diversos autores chamam de *tutela militar*, isto é, uma relação com o poder político central na qual os militares apóiam este último ao mesmo tempo em que restringem sua capacidade de ação,<sup>4</sup> através não do uso direto da força, mas da *ameaça* de seu emprego e de pressões constantes sobre órgãos e autoridades do governo.<sup>5</sup> A tutela militar existiria em virtude da autonomia política militar dentro do Estado, ao mesmo tempo em que a garantiria. No contexto da transição, os tópicos em torno dos quais se estruturava a tutela eram, segundo Oliveira: o direito de intervir na ordem interna; preservação da indústria de armamentos e do programa nuclear sob controle militar; autonomia militar quanto à doutrina, concepção estratégica e desenvolvimento tecnológico; e o não julgamento de militares pelos atos da ditadura.<sup>6</sup> Agindo como delegados de suas armas no governo, papel este diverso da função que deveria ser a de executores da política do governo para as forças armadas, os ministros militares portaram-se como fiadores do governo Sarney, carente de apoio político à medida

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, E. R. de. De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia, 1994: 111.

<sup>5</sup> MORAES, J. Q. de. A tutela militar na Nova República, 2001.

<sup>6</sup> Enquanto autores como Oliveira, autor da listagem citada, consideram a tutela militar uma situação conjuntural desse período de transição, outros, como Zaverucha, atestam a sua permanência para todos os governos do regime democrático a partir de então, com variações apenas de grau; a república consagrada pela constituição de 1988 seria uma *democracia tutelada* na qual os militares continuariam a exercer uma extensa lista de prerrogativas. OLIVEIRA, E. R. de. De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia, 1994: 111; ZAVERUCHA, J. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002), 2005.

que as medidas de reestabilização da economia em crise fracassavam e se mostravam impopulares. Inclusive, foi com o respaldo dos ministros militares, em especial o general Leônidas Gonçalves, que Sarney conseguiu conceder a si próprio mais um ano de mandato em 1987, visto que não contava com maioria no Congresso, então Constituinte, para fazê-lo pelas vias legais.<sup>7</sup>

O Congresso Nacional formado pelas eleições legislativas de 1986 foi dotado de poderes para elaborar a nova Constituição do país. Em virtude da reunião da Constituinte, a estratégia utilizada pelos militares nesse momento foi a de influenciar os trabalhos das comissões e subcomissões de montagem da constituição que lidassem com os temas de interesse deles, mais precisamente a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e suas Instituições. Foi graças a um preciso trabalho de *lobby* que os militares conseguiram manter na nova Constituição o serviço militar obrigatório, a sobrevivência do Serviço Nacional de Informações, a Justiça Militar, evitar a criação de um Ministério da Defesa, assegurar policiais militares e bombeiros como forças auxiliares e reservas, a exclusão da alistabilidade e elegibilidade eleitoral de praças, dentre outros pontos.<sup>8</sup> Essa tarefa não foi muito difícil, dadas as feições conservadoras do chamado *Centrão*,<sup>9</sup> bloco de centro-direita que constituía a maioria no Congresso e formado por setores do PMDB, PFL, PTB e outros partidos menores incomodados com a perspectiva de que partidos e setores moderados ou de esquerda fizessem vencer seus pontos de vista em questões cruciais como a continuidade do sistema presidencialista, a reforma agrária, a estabilidade do trabalhador e, é claro, o papel das forças armadas.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> MORAES, J. Q. de. A tutela militar na Nova República, 2001.

<sup>8</sup> A participação dos militares no processo constituinte é detalhadamente descrita em OLIVEIRA, E. R. de. De *Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*, 1994: 119-190.

<sup>9</sup> Sobre a ação do Centrão na constituinte e sua agenda política, ver BAAKLINI, A. I. *O Congresso e o sistema político brasileiro*, 1993: 294-359.

<sup>10</sup> Depoimento de Henrique Sabóia, ministro da Marinha no governo Sarney, sobre a constituinte: *nessa parte, nós tivemos sorte de conseguir convencer os parlamentares sobre certos pontos fundamentais. Deu muito trabalho, mas conseguimos. Depois que foi formado*

### **As Forças Armadas, segundo a Constituição de 1988**

Quanto à função das forças armadas no novo regime democrático, os constituintes brasileiros se polarizavam entre as teses que reservavam aos militares uma orientação externa, voltada prioritária ou exclusivamente para a defesa nacional e aquelas que propunham uma atuação mais ampla dos militares em âmbito interno, segundo os fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional, tese essa que era defendida nos relatórios feitos pelos militares e que fazia eco entre os partidos de centro e direita da Constituinte. Em jogo, estava a manutenção do papel interventor das forças armadas na vida política, historicamente resumida na fórmula constitucional da obediência *dentro dos limites da lei*, isto é, o arbítrio implícito por parte dos militares de julgar se uma determinada *ordem* política foi violada ou não e, então, agir para restaurá-la.

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida por Comissão Afonso Arinos e reunida entre 1985 e 1986 para fazer um anteprojeto de Constituição, elaborara um texto no qual o artigo referente às forças armadas suprimia a fórmula *dentro dos limites da lei*, admitindo apenas a defesa dos poderes constitucionais como função interna dos militares, que seriam orientados para a defesa da soberania, da independência e da integridade territorial do país. O mesmo texto dizia também que o emprego interno das forças armadas estaria condicionado a pedido por parte dos três Poderes. No entanto, o relatório final da Subcomissão de Defesa manteve a fórmula *dentro dos limites da lei*, adicionando ainda a função militar na garantia da lei e da ordem.<sup>11</sup> Por fim, o artigo que passou a constar em definitivo na Constituição de 5 de outubro de 1988 dizia que

---

*o Centrão, nós tivemos mais facilidade. Tivemos oportunidade, com um trabalho profundo, bem-feito, cuidadoso, de preservar as coisas que julgávamos essenciais. Umhas pequenas coisas ainda passaram, mas o que era essencial para as Forças Armadas nós preservamos.* CASTRO, C. & D'ARAUJO, M. C. *Militares e política na Nova República*, 2001: 61.

<sup>11</sup> OLIVEIRA, E. R. de. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*, 1994: 119-190.

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.<sup>12</sup>

Quanto à função das forças armadas no novo regime democrático, os constituintes brasileiros se polarizavam entre as teses que reservavam aos militares uma orientação externa, voltada prioritária ou exclusivamente para a defesa nacional e aquelas que propunham uma atuação mais ampla dos militares em âmbito interno, segundo os fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional, tese essa que era defendida nos relatórios feitos pelos militares e que fazia eco entre os partidos de centro e direita da Constituinte. Em jogo, estava a manutenção do papel interventor das forças armadas na vida política, historicamente resumida na fórmula constitucional da obediência *dentro dos limites da lei*, isto é, o arbítrio implícito por parte dos militares de julgar se uma determinada *ordem* política foi violada ou não e, então, agir para restaurá-la.

Além disso, a Constituição extinguiu o Conselho de Segurança Nacional, o amplo órgão de assessoramento presidencial para a formulação de políticas públicas, instituído pelo regime militar e cuja continuidade era uma das demandas militares na constituinte; em seu lugar foram estabelecidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, sendo que apenas este último conta com a participação de militares. Estes conselhos devem ser ouvidos também em situações passíveis de se decretar os estados de defesa ou sítio, como nos casos de ameaça à ordem pública e paz social, situações essas que podem envolver o uso das forças armadas. Em virtude de usos anteriores de tais recursos em favor de arbítrios do Executivo, a constituição brasileira buscou garantir o funcionamento do

---

<sup>12</sup> Artigo n.º. 142 da Constituição Federal de 1988.

Legislativo tanto na ocasião de sítio como na de defesa, que devem ser aprovadas por esse poder, através de maioria absoluta. Terminados esses períodos excepcionais -que não podem exceder mais de trinta dias, sendo prorrogáveis apenas mais uma vez pelo mesmo período- o Presidente deve prestar contas ao Congresso, através de mensagem que relate todas as especificações, indicações e justificativas referentes às medidas empregadas.

O texto constitucional de 1988 restaurou a importância do Legislativo no processo político geral em comparação ao anterior, de 1969, que vigorou até a promulgação da nova constituição e que anexava as disposições legais do regime militar. No entanto, no que concerne à direção política sobre as forças armadas, a Constituição federal não pôde deixar de manifestar em suas normas o resultado das estratégias de conciliação que marcaram o trabalho constituinte e certa falta de clareza -ou de boa vontade- quanto às responsabilidades legislativas na direção política sobre as forças armadas no regime democrático. De acordo com a terminologia de Cottey, Edmunds e Foster citada anteriormente, a constituição de 1988 surgiu com uma estrutura legal básica de controle civil, submetendo os militares aos civis na letra da lei; porém, dissociada da consolidação de práticas e valores democráticos, a dimensão do controle civil não é mais que um arranjar de peças no tabuleiro, um procedimento institucional que, a julgar pelo exemplo dado por certos setores *civis* ainda na própria constituinte, poderia não garantir a qualidade democrática do regime caso os militares de fato estivessem sob controle *daqueles* civis. Organizadas de forma estreita, essas reformas de primeira geração podem não vir a oferecer os estímulos e condições que irão alimentar aquelas práticas e valores por parte dos atores políticos, o que dificultará o estabelecimento da direção política democrática sobre os militares.

Quanto a estes últimos e a questões que por natureza são relacionadas a eles, o Congresso Nacional pode dispor sobre a fixação e modificação dos efetivos, os limites do território nacional, espaço aéreo e espaço marítimo nacionais, a concessão de anistia, todas essas dentre as disposições que dependem de sanção

presidencial; de sua competência *exclusiva* são a resolução definitiva sobre tratados, acordos e atos internacionais que gerem algum tipo de ônus ao patrimônio nacional, a autorização para que o presidente decrete guerra, celebre a paz e permita a passagem ou permanência temporária de tropas estrangeiras no território nacional, a autorização do estado de sítio e a aprovação do estado de defesa, bem como a suspensão destes dois últimos. No entanto, o Senado brasileiro, responsável pela aprovação da escolha de magistrados, chefes de missões diplomáticas, ministros de Tribunal de Contas, do Superior Tribunal Militar, dentre outros titulares, não toma parte no processo de promoção de oficiais-generais nem de nomeação para cargos. O Legislativo também ficou responsável por dispor sobre as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual e pelo exame da proposta orçamentária do Executivo, assuntos esses que por sua importância sempre constituíram foco de atrito entre as forças armadas e os governos.

No quadro a seguir, reúne-se comparativamente a listagem de atribuições conferidas ou não aos Legislativos do Brasil, da Argentina, do Chile e do Uruguai nos temas de Segurança e Defesa Nacional. Os dados foram retirados das constituições desses países, em suas versões atuais.<sup>13</sup>

### Quadro 1

#### Comparação entre as atribuições de alguns Legislativos latino-americanos, em questões de Segurança e Defesa Nacional

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Uruguai</b>
<b>Declaração de guerra</b>	Não	Não	Não	Sim
<b>Autorização para a guerra</b>	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Celebração da paz</b>	Não	Não	Não	Não

<sup>13</sup> Argentina: Constitución de La Nación Argentina, de 1853, com reformas em 1860, 1866, 1898, 1957 e 1994. Brasil: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, última emenda em 2003 – EC nº. 23. Chile: Constitución Política de Chile de 1980, última reforma em 2005. Uruguai: Constitución de La República de 1967, modificada em 1989, 1994, 1996 e 2004. DONADIO, M. e TIBILETTI, M. de L. P. *Atlas Comparativo de la Defensa en America Latina*, 2007.

<b>Autorização para a paz</b>	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Autorização para ingresso de tropas estrangeiras</b>	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Autorização para egresso de tropas nacionais</b>	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Aprovação para nomeação de oficiais superiores</b>	Sim	Não	Não	Sim
<b>Legislar sobre as Forças Armadas</b>	Sim	Não	Sim	Sim
<b>Acusar oficiais das Forças Armadas</b>	Não	Não	Sim	Não
<b>Julgar funcionários do governo</b>	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Elege funcionários para instituições de controle externo</b>	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Introdução de emendas ao orçamento nacional</b>	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Participação na aprovação de estados de exceção</b>	<p>O Congresso pode declarar Estado de Sítio; caso esse seja de iniciativa do Executivo, dependerá de autorização do Congresso.</p> <p>No caso de Estado de Sítio por ataque externo, a declaração depende da aprovação do Senado.</p>	<p>Tanto o Estado de Defesa quanto o Estado de Sítio dependem de aprovação do Congresso Nacional.</p>	<p>Todos os estados de exceção (Estado de Assembléia, Estado de Sítio, Estado de Catástrofe, Estado de Emergência) dependem da aprovação do Congresso Nacional.</p>	<p><i>As Medidas Prontas de Seguridad</i> dependem de resolução da Assembléia Geral.</p>

Fonte: Atlas comparativo de la Defensa em America Latina, 2007.

As constituições comparadas são unânimes em alguns pontos. O Legislativo autoriza as guerras, mas não pode declará-las; da mesma forma, autoriza a paz, mas não pode celebrá-la. Essas são prerrogativas do Executivo. A autorização

legislativa também é necessária, nos quatro países, para o ingresso de tropas estrangeiras em território nacional, geralmente por tempo determinado e para o envio de tropas nacionais ao estrangeiro. Quanto aos tópicos relacionados às atividades de controle por parte do Legislativo, as quatro constituições conferem aos seus Legislativos a função de julgar funcionários do governo, nomeá-los para as instituições de controle externo e introduzir emendas ao orçamento nacional. Em todos os países apresentados no quadro, são obrigatórias ou a aprovação ou a autorização do Legislativo para a declaração de Estado de Sítio e medidas afins.

Tais disposições refletem a diferença, manifesta na maioria dos sistemas constitucionais, entre os papéis do Executivo e os do Legislativo diante de uma situação de guerra, na qual a vocação para a *decisão* do primeiro poder tem um peso maior do que a vocação *deliberativa* do segundo. No entanto, de acordo com os fundamentos liberais dos modernos regimes democráticos, as exigências humanas e materiais da guerra praticamente obrigam o Legislativo a participar dessa decisão, não a tomando, porém autorizando-a.

Os temas que apresentam maior diferença entre uns e outros são os que envolvem expressamente as forças armadas. Dos quatro, apenas os Legislativos do Brasil e do Chile não podem aprovar a nomeação de oficiais superiores, enquanto a Argentina compartilha com o Brasil a proibição de o Legislativo acusar oficiais das forças armadas. Por fim, o Legislativo do Brasil é o único dos quatro que não tem iniciativa na legislação sobre as forças armadas, salvo para fixação e modificação dos efetivos, para o que precisa de sanção do Presidente da República;<sup>14</sup> este, por sua vez, possui iniciativa privativa para leis sobre *os militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva*.<sup>15</sup> Em suma: dentre as constituições comparadas, a do Brasil é a que atribui menos funções ao Legislativo em questões de segurança e defesa nacional.

---

<sup>14</sup> Artigo 48, inciso III da Constituição de 1988.

<sup>15</sup> Artigo 61 da Constituição de 1988.

Percebe-se também que os Legislativos dos quatro países são responsáveis por autorizar ou aprovar os estados de exceção, isto é, aquelas situações previstas constitucionalmente em que a própria ordem constitucional pode ser suspensa diante de algum grave acontecimento. O desenho institucional desses regimes democráticos latino-americanos compreende que uma decisão tão excepcional, que pode envolver até a limitação de certos direitos, não pode ficar restrita ao Executivo. O que não impede de todo que um abuso venha a acontecer, porém aparece aí o caráter limitador das câmaras representativas em relação ao Executivo.

### **O Executivo como centro da direção política sobre os militares**

Algumas mudanças institucionais consideráveis aconteceriam na área militar durante o governo Collor (1989-1992), em especial no âmbito do Executivo. Primeiro, a extinção do Serviço Nacional de Informações e, depois, os chefes do Emfa e da Casa Militar perderiam seu *status* ministerial. Essas e outras atitudes, como o fechamento de um buraco usado para testes nucleares em área militar da Serra do Cachimbo e sua ausência nas comemorações da vitória sobre a revolta comunista de 1935 demonstravam certo distanciamento do presidente em relação aos militares sem que, no entanto, houvesse grande melhoria no que tange à direção política sobre as forças armadas.<sup>16</sup> Nessa época, marcada internacionalmente pelo término da Guerra Fria, pela afirmação da hegemonia norte-americana e pela nova etapa do capitalismo conhecida por globalização, as forças armadas brasileiras passavam por uma *crise de identidade*,<sup>17</sup> visto que suas

---

<sup>16</sup> CASTRO, C. & D'ARAUJO, M. C. *Militares e política na Nova República*, 2001

<sup>17</sup> Costuma-se definir o período dos primeiros anos da década de 1990 como uma época de *crise de identidade* das forças armadas brasileiras que, construindo até então suas doutrinas em função de hipóteses de conflito relacionadas à Guerra Fria, com o fim desta passam a sofrer a indefinição de seus papéis na sociedade. Ao mesmo tempo, os militares percebiam certa falta de estima em relação a eles, manifestada tanto pela falta de apoio moral quanto pelos baixos salários e investimentos. Um dos cenários possíveis na época consistia no emprego exclusivo das forças armadas no combate ao tráfico de drogas, hipótese essa promovida também por influência norte-americana e que contava com a desaprovação dos

doutrinas eram construídas em virtude daquele conflito e, portanto, agora precisavam de novas orientações e missões; na falta de uma redefinição por parte do governo, os militares continuariam com suas perspectivas estratégicas tradicionais. Os ministérios militares do governo Collor tinham como titulares oficiais que, embora não tivessem ligações com o regime militar em termos profissionais, não representavam mudanças radicais para as forças armadas do ponto de vista político.<sup>18</sup> Assim, enquanto mantinham-se dentro de seus limites funcionais e tentavam neutralizar algumas inquietações internas às forças, como as causadas pela questão salarial e carência de investimentos, os ministros militares continuariam a representar as vozes castrenses contra a adoção de um Ministério da Defesa e a perda da autoridade de seus próprios cargos.

Após a crise política de 1992, que culminou com o *impeachment* do presidente Collor num processo que, pela primeira vez em muito tempo, não apresentou indícios evidentes de intervenção militar, o governo do vice-presidente Itamar Franco procurou estabelecer um relacionamento melhor com os militares do que o anterior; estes, por sua vez, buscaram aliar-se a grupos políticos de fora e de dentro do governo para pressionarem os ministros da área econômica quanto à questão salarial e da necessidade de renovação do equipamento bélico.<sup>19</sup> No entanto, o desafio maior no que tange ao assunto aqui abordado ainda estaria por vir. O vencedor das eleições de 1994 foi Fernando Henrique Cardoso, ministro da Fazenda durante o governo Itamar Franco e que trazia consigo, além do papel desempenhado na formulação do Plano Real, a perspectiva da criação do Ministério da Defesa, diretriz essa informada aos ministros militares no momento em que estes foram chamados para seus cargos. Essa transformação na estrutura do poder

---

militares brasileiros. Ver FILHO, J. R. M. & ZIRKER, D. *The brazilian armed forces after the Cold War: overcoming the identity crisis*, 1998.

<sup>18</sup> OLIVEIRA, E. R. de. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*, 1994.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, E. R. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do ministério da Defesa na presidência de FHC*, 2005.

Executivo representou um novo parâmetro para a direção política sobre as forças armadas no Brasil, que é praticamente centrada naquele poder.

Conforme mostrado anteriormente, longe de ser uma patologia do sistema político brasileiro, a concentração de funções no Executivo segue uma tendência comum às democracias ocidentais a partir do século anterior. O raio de ação do presidente da República, chefe do Executivo, abrange um conjunto considerável de áreas importantes como, por exemplo, a criação e extinção de cargos públicos e de ministérios, matéria orçamentária, organização administrativa e judiciária e, em relação ao assunto aqui tratado, o regimento jurídico, nomeações, promoções, reformas e transferências dos militares federais. Ainda segundo o artigo 84 da Constituição, ao Presidente cabe privativamente *sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*. Além das leis delegadas, feitas pelo Presidente após o Congresso estipular em resolução os conteúdos e termos de seu exercício, o principal recurso legislativo utilizado pelo Executivo a partir da Constituição de 1988 é a medida provisória. Criadas em substituição aos decretos-lei das constituições anteriores, as medidas provisórias são condicionadas à relevância e urgência dos assuntos sobre os quais versam;<sup>20</sup> porém, na prática elas são costumeiramente utilizadas de maneira nada extraordinária pelos governos. Significativamente, algumas das principais decisões governamentais relativas às forças armadas surgiram através de iniciativas presidenciais como, por exemplo, o Ministério da Defesa que foi criado pela medida provisória 1799-6 e, dias após, estruturado pelo decreto 3080/99.

---

<sup>20</sup> Como os conteúdos dessas medidas têm vigência imediata, até que as aprovem ou rejeitem os parlamentares irão se defrontar com todos os efeitos gerados durante o período de validade delas, que é de 60 dias. O Congresso pode até modificar o conteúdo da medida provisória, porém a validade desse ato, que não tem vigência imediata, está sujeito ao veto presidencial. A Emenda Constitucional n.º. 32/01 regulamentou o uso das medidas provisórias. Dentre os assuntos que não podem ser regulados, através delas, estão os direitos políticos, a cidadania, os partidos políticos, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ao que foi adicionada a proibição de detenção ou seqüestro de bens e poupança popular. Ver PESSANHA, C. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras: teoria e prática, 2002.

Quanto à organização institucional e às iniciativas políticas, o poder Executivo não deixou de ser a sede da direção política sobre as forças armadas. O Presidente da República exerce o comando supremo sobre as forças armadas. Praticamente todos os órgãos de Estado e governo com alguma responsabilidade em defesa e segurança nacional fazem parte da estrutura do Executivo, como é o caso do Gabinete de Segurança Institucional, <sup>21</sup> antiga Casa Militar; da Agência Brasileira de Inteligência, <sup>22</sup> subordinada ao órgão anterior, da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, <sup>23</sup> que integra o Conselho de Governo; e, é claro, o

---

<sup>21</sup> O Gabinete de Segurança Institucional -GSI- foi instituído em 1998, em substituição à tradicional Casa Militar e faz parte do conjunto de órgãos essenciais da Presidência da República, juntamente com a Casa Civil, a Secretaria Geral e a Secretaria de Comunicação do Governo, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, dentre outros estipulados a partir da lei nº. 9649 de 1998. O cargo ministerial de chefe do GSI pode ser ocupado por oficiais-generais da ativa. O órgão é responsável, dentre outras coisas, pelo assessoramento pessoal do Presidente em assuntos militares e de segurança, por prevenir ou gerenciar crises que ameacem a estabilidade institucional, bem como coordenar as atividades de informação em âmbito federal e de segurança de informação. Fazem parte de sua estrutura a Secretaria e o Conselho Nacional de Políticas Anti-Drogas e a Agência Brasileira de Inteligência, da qual se falará na próxima nota. Além disso, o ministro do GSI ocupa a secretaria executiva da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

<sup>22</sup> A Agência Brasileira de Inteligência foi criada em 1999 e é subordinada ao GSI. Após a desativação do Serviço Nacional de Informações pelo governo Collor, as atividades de inteligência e informação foram alocadas em uma Secretaria de Assuntos Estratégicos de modo a desmilitarizar a função, tornando os órgãos militares de informação subordinados aos estados-maiores de suas respectivas forças; no entanto, não apenas o chefe da SAE nomeado por Collor possuía pouca competência para a área, como os velhos quadros do SNI continuaram na ativa. Assim, a Abin foi criada pelo governo Fernando Henrique Cardoso como órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, com a função de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência e contra-inteligência e executar a Política Nacional de Inteligência de mais alto nível do governo, integrando os trabalhos dos demais órgãos setoriais do gênero em todo o país. Segundo a lei de criação da Abin, a escolha e nomeação de seu diretor-geral é competência privativa do Presidente da República, após aprovação do Senado. Ver CASTRO, C. & D'ARAUJO, M. C. *Militares e política na Nova República*, 2001; Lei 9883, 7 de dezembro de 1999 - Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.

<sup>23</sup> Como parte do Conselho de Governo, em 1999 também foi criada a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, cuja função é formular políticas, estabelecer diretrizes e aprovar e acompanhar programas a serem implantados nas áreas de defesa nacional e relações exteriores, envolvendo matérias como a cooperação internacional em segurança e defesa, integração fronteiriça e populações indígenas, direitos humanos, operações de paz, imigração, combate ao narcotráfico e demais ilícitos internacionais, além das atividades de inteligência e segurança das informações. A Câmara, presidida pelo ministro chefe do GSI, é formada pelos ministros da Casa Civil, da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia, além dos comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica que são convidados permanentemente. Ver Decreto 3203/99, revogado pelo Decreto 4801/03.

Ministério da Defesa, instituição que pretende conjugar as dimensões do controle civil e da gestão democrática de defesa.<sup>24</sup>

Essencialmente, esse órgão do Executivo se caracteriza pela existência de um ministro, escolhido pelo governo geralmente dentre civis ou militares da reserva e que exerce a função de autoridade intermediária entre o chefe do Executivo e as forças armadas. A pasta de Defesa realiza a integração administrativa e operacional das três forças armadas, visando à racionalização de recursos e uma maior eficiência do emprego do poder militar, pois se compreende que os desenvolvimentos recentes da atividade bélica favoreceriam o uso combinado de forças de terra, ar e mar. No Brasil, uma primeira tentativa de unificar a direção sobre as forças militares foi dada por um decreto de abril de 1946, que determinava a criação de um Estado Maior Geral, posteriormente Estado-Maior das Forças Armadas, cuja estrutura teria por fim preparar as decisões referentes à organização e emprego combinados das três forças, de modo a se estabelecer um Plano de Guerra.<sup>25</sup> No entanto, apesar do chefe do Emfa ser dotado de status ministerial, as funções de direção superior do órgão nunca foram realizadas a contento, visto que constituía instância de mesmo nível que os ministérios militares.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Na Inglaterra, o *Ministry of Defence* existe desde 1946, embora o cargo de ministro já houvesse sido criado por Churchill em 1940; no entanto, esse departamento coexistiria com os outros quatro da área militar -Almirantado, Gabinete de Guerra, Ministério do Ar e Ministério da Aviação- até 1971, quando se completa a unificação destes sob o MoD. Nos Estados Unidos, o departamento do Exército, que deixava de ser da Guerra e seus pares da Aeronáutica e da Marinha foram postos sob controle de um secretário de Defesa civil em 1947, até que uma emenda à constituição consolidasse a estrutura do novo *Department of Defense* em 1949. Trazendo os exemplos para a América Latina, apresenta-se o caso do Chile, que depois de ter uma pasta conjunta para Marinha e Guerra entre 1818 e 1924, cria o seu *Ministerio de Defensa Nacional* em 1932; nesse período consegue-se certa desmilitarização do sistema político, sob a égide de governos conservadores, que duraria até o final dos anos 60 e terminaria de vez com o golpe de 1973. O *Ministerio de Defensa* da Argentina foi criado em 1958, em meio ao término de um regime militar iniciado três anos antes e a eleição de um candidato peronista, Arturo Frondizi, que seria deposto em 1962, também por militares.

<sup>25</sup> O decreto 9.107 de 1º de abril de 1946 criou o Estado-Maior Geral, que seria denominado Estado-Maior das Forças Armadas em 1948 com o decreto-lei 600-A.

<sup>26</sup> Além disso, cabe destacar a ênfase dada pelo então general Castello Branco na criação de um Ministério das Forças Armadas que, em suas palavras *facilitaria a unidade de comando geral na paz e a unidade dos comandos combinados na guerra; daria uniformidade e controle do ensino e da instrução; garantiria a interligação da mobilização militar e ligaria tudo isso*

Durante o século XX, as forças armadas constituíram os Ministérios da Guerra ou Exército, Marinha e Aeronáutica, além do Estado-Maior das Forças Armadas e do Gabinete Militar, cujos titulares tinham status ministerial. Do ponto de vista da organização militar brasileira, na qual o Exército era politicamente preponderante, a manutenção de ministérios para cada força e do status ministerial para os oficiais-generais que os ocupassem significava manter uma posição fundamental no âmbito do poder Executivo, permitindo assim que os militares levassem suas políticas e interesses diretamente ao governo. Do ponto de vista administrativo e operacional, os ministérios militares representavam a singularização orçamentária e estratégica de cada força, dificultando a obtenção de consensos sobre questões pertinentes a todas elas.

A importância estratégica dos cargos no Executivo para os militares se refletia nas disputas existentes entre as correntes políticas no interior de cada força, para tentar garantir em tais posições os nomes que mais lhe agradassem; a nomeação para um ministério ou posto de comando significava operar com o papel da hierarquia que, por sua verticalidade, legitima pressões e exigências, soluciona ou abrandava conflitos existentes entre as correntes militares.<sup>27</sup> Por sua vez, valendo-se de sua prerrogativa em escolher os ministros e ocupantes de postos de comando, o presidente poderia tentar criar um dispositivo militar, cercado-se de ministros considerados leais ao governo. O peso dos cargos políticos continuou a valer mesmo durante o regime militar de 1964, atestando focos de contradição

---

*ao conjunto nacional, ao contrário de se ligar cada força ao conjunto nacional. Distribuiria recursos tendo em vista prioridades; permitiria o equilíbrio de orçamento, o estabelecimento de Fundo de Força Armada, Doutrina Militar de Conjunto, controle da organização de cada Força, facilidade para os estudos entrosados com os órgãos civis, evitando, assim, a dissociação dos Ministérios Militares perante os outros Ministérios.* No entanto, no mesmo texto Castello Branco reconheceria que o ambiente político do país na época talvez fizesse com que tal ministério resultasse em mal para a organização militar. Essa indisposição também tinha suas raízes nas próprias forças armadas, como mostra o fracasso de Castello Branco, já como presidente do regime militar, em dar prosseguimento à constituição do Ministério das Forças Armadas em 1966. O trecho citado é de conferência proferida por Castello Branco em agosto de 1958. Ver SANTOS, F. R. (org.) *Marechal Castello Branco: seu pensamento militar (1946-1964)*, 1968: 237.

<sup>27</sup> PEIXOTO, A. C. Exército e política no Brasil: uma crítica dos modelos de interpretação, 1980.

entre a instância governamental e a instância militar do regime, em virtude do conflito existente entre a ala *dura* e a *castelista* a respeito dos rumos da política nacional.<sup>28</sup>

### **Criação e organização do Ministério da Defesa**

Assim que assumiu a presidência em 1º de janeiro de 1999, Fernando Henrique Cardoso nomeou o ex-senador Élcio Álvares, do PFL do Espírito Santo, como Ministro Extraordinário da Defesa, antes mesmo que o novo órgão existisse de fato. No entanto, em vista do objetivo pretendido com essa nomeação -implantar, enfim, o Ministério da Defesa- a escolha presidencial soou mais como uma espécie de retribuição ao seu ex-líder de governo no Senado que não havia conseguido reeleger-se.<sup>29</sup> Sabia-se da sua falta de experiência com os assuntos da área militar, porém sua experiência profissional de advogado lhe permitiu, pelo menos, assegurar o ordenamento jurídico e constitucional necessário ao novo ministério. Em maio daquele ano, a base governista no Congresso garantiu a aprovação do Projeto de Lei Complementar 250/98 com grande margem de votos. Esse projeto daria origem à Lei Complementar 97/99, do dia 9 de junho, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, preparo e o emprego das Forças Armadas, com base na existência de um Ministério da Defesa. O Estado-Maior das Forças Armadas e os ministérios militares seriam extintos pela Medida Provisória 1799-6,<sup>30</sup> adotada no dia seguinte a essa lei complementar.

---

<sup>28</sup> Coube ao governo Geisel tentar resolver tais conflitos através da restauração da autoridade presidencial e militar sobre as forças armadas, colocando limites à influência do Alto Comando do Exército, do Ministério do Exército e da *comunidade de informações*. A minoração de tais conflitos permitiria o encaminhamento do projeto de distensão política. Ver OLIVEIRA, E. R. de. Conflitos militares e decisões políticas sobre a presidência do General Geisel (1974-1979) In ROUQUIÉ. *Os partidos militares no Brasil*, 1981.

<sup>29</sup> FUCILLE, L. A. A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente, 2003.

<sup>30</sup> Reeditada várias vezes, atualmente ainda se encontra em tramitação sob o número 2216-37, de 31/08/2001. Ver [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Quadro/Quadro%20Geral.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/Quadro%20Geral.htm) Acesso em 03/04/2009.

Assim, a LC 97/99 declara que as forças armadas são subordinadas ao ministro de Estado da Defesa. Os antigos ministérios, transformados em Comandos Militares, são responsáveis pela direção e gestão de suas respectivas forças e chefiados por oficiais gerais de último posto, automaticamente transferidos para a reserva remunerada quando da nomeação, porém ainda dotados de todas as prerrogativas, direitos e deveres do serviço ativo durante o exercício do cargo e, também, da precedência hierárquica sobre os demais generais. A escolha dos Comandantes cabe ao Presidente da República, ouvido o ministro da Defesa; a lista de promoções ao generalato é apresentada pelos Comandantes ao ministro da Defesa que, acompanhado de cada um daqueles, a envia para o Presidente para que este faça suas escolhas e as nomeações para os devidos cargos.

Apesar de terem perdido o tradicional status ministerial, os agora comandantes militares ainda passam a contar com um estatuto que os aproxima muito mais dos demais ministros do que dos funcionários de segundo escalão que seriam, caso fossem apenas comandantes de suas forças. Tal condição foi determinada pela Emenda Constitucional nº. 23, de 2 de setembro de 1999, pela qual os comandantes militares, assim como os ministros de Estado, são passíveis de processo e julgamento pelo Senado em caso de crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente e Vice-Presidente da República; da mesma maneira, o Superior Tribunal de Justiça deveria julgar os *habeas data* e *habeas corpus* contra atos dos comandantes, que também seriam inseridos no rol de autoridades julgadas pelo Supremo Tribunal Federal por crimes de responsabilidade e infrações penais comuns. Além disso, os comandantes militares continuam a integrar o Conselho de Defesa Nacional, como no tempo dos ministérios singulares e dispendo de precedência hierárquica e cerimonial em relação aos demais oficiais-generais. Por outro lado, a passagem dos comandantes para a reserva remunerada quando assumem o cargo ainda faz valer o princípio de evitar que os oficiais-generais da ativa se tornassem politicamente importantes, a ponto de formarem séqüitos em torno de si.

A lei também estipula que o ministro de Estado da Defesa é o responsável pela direção superior das forças armadas, para o que será assessorado por um Estado-Maior de Defesa, pelo Conselho Militar de Defesa e pelas Secretarias. O Estado-Maior de Defesa é chefiado por um oficial-general da ativa e de último posto, em rodízio entre as três forças, nomeado pelo Presidente após ouvir o Ministro da Defesa; suas atribuições essenciais consistem no planejamento do emprego combinado das forças e na assessoria ao ministro quanto à condução de exercícios combinados e atuação das forças brasileiras em operações de paz. Já o Conselho Militar de Defesa é um órgão permanente e superior de assessoria sobre questões de emprego dos meios militares e é composto pelos três comandantes e pelo chefe do Estado-Maior de Defesa; também serve ao presidente da República, ocasião em que o ministro da Defesa assume o posto de presidente do Conselho. O ministro da Defesa, por sua vez, assessoria o presidente em todas as outras questões referentes à área militar.

Quanto ao orçamento, a LC 97/99 estipula que ele deverá contemplar as prioridades da política de defesa nacional, explicitadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias; as propostas orçamentárias são feitas por cada força, mas é o ministro da Defesa quem as consolida de acordo com a política de defesa nacional. As forças gerem individualmente os recursos orçamentários que lhes são repassados, após a devida identificação feita pelo ministro.

No que concerne ao *preparo* das tropas para a defesa da pátria e garantia das instituições e a garantia da lei e da ordem, a lei complementar assegura a autonomia das forças armadas, desde que sejam obedecidas as políticas estabelecidas pelo ministro de Defesa. Os parâmetros básicos que orientam o preparo das forças e que servem de base para as doutrinas militares de cada uma delas são: a *eficiência operacional*, tanto individualmente quanto em tipos interdependentes de emprego da força militar; a busca pela *autonomia nacional crescente* em matérias-primas, equipamentos e tecnologias, o que pressupõe atividades de pesquisa e o fortalecimento da indústria nacional; e o *uso correto do*

*potencial nacional*, através do planejamento criterioso de suas formas de mobilização.

O *emprego* das forças armadas, por sua vez, é de responsabilidade do presidente da República e a cadeia de comando depende da ocasião; as tropas se subordinam diretamente ao presidente, como Comandante-Supremo, em caso de uso de Comandos Combinados; ao ministro da Defesa, em operações combinadas para fins de adestramento ou participação brasileira em missões de paz; e ao respectivo Comandante de força quando se utilizarem meios de uma única força isoladamente, com o respeito à direção superior do ministro da Defesa. Seja qual for a ocasião, a decisão do emprego cabe ao presidente da República, por iniciativa própria ou em vista de solicitação feita por meio dos presidentes do Supremo Tribunal Federal, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Ainda sobre o emprego das forças armadas, a LC 97/99 dizia que a atuação em operações de garantia da lei e da ordem se daria apenas quando esgotados os instrumentos para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; isto é, a polícia federal, as polícias rodoviárias e ferroviárias federais, a polícia civil e as polícias e bombeiros militares, segundo o artigo nº. 144 da Constituição. O presidente da República deverá determinar, em ato, as diretrizes desse emprego. A Lei Complementar nº. 117, de 2 de setembro de 2004, alterou a redação de uma série de artigos referentes ao emprego militar em auxílio à segurança pública e repressão de delitos nacionais e internacionais. Assim, uma vez que os chefes de Executivo federal ou estadual reconheçam formalmente a insuficiência dos recursos acima citados e após mensagem do Presidente, os órgãos operacionais das forças armadas deverão exercer as atividades repressivas e preventivas necessárias para a garantia da lei e da ordem, porém de forma episódica, em área previamente definida e por tempo limitado. As forças armadas assumirão o controle operacional sobre os órgãos de segurança pública, isto é, terão o poder de lhes atribuir missões ou tarefas específicas dentro de suas competências constitucionais ou legais.

Por fim, a LC 97/99 determina as atividades subsidiárias das forças armadas, isto é, atividades não - especificamente militares realizadas em complemento a outras áreas do Estado. Nesse aspecto, a Marinha deve controlar e orientar a Marinha Mercante, garantir a segurança da navegação aquaviária, contribuir para a formulação e condução das políticas marítimas, implementar e fiscalizar regulamentos nas águas interiores e marítimas do país. À Aeronáutica, por sua vez, cabe o controle sobre a aviação civil,<sup>31</sup> garantir a segurança da navegação aérea, contribuir para a política aeroespacial nacional, estabelecer, equipar e operar a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária, além de operar o Correio Aéreo Nacional. A LC 117, por sua vez, ainda incluiria as atividades subsidiárias do Exército, que consistem na contribuição para a formulação de políticas referentes ao poder militar terrestre e a cooperação com os órgãos públicos federais, estaduais e municipais e empresas privadas em obras de engenharia, com recursos oriundos dos solicitantes. Essa mesma lei complementar também determinou para as três armas o dever de cooperar com os órgãos federais na repressão aos delitos nacionais e internacionais que incidissem sobre as áreas de responsabilidade delas, através de apoio logístico, de inteligência, comunicações e instrução; a Aeronáutica, em particular, deve atuar continuamente e permanentemente contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito no espaço aéreo brasileiro, enquanto ao Exército cabe a ação, isolada ou junto com outros órgãos do Executivo, contra delitos transfronteiriços e ambientais.

A criação do ministério gerou alterações na composição do Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta do presidente da República criado pela constituição de 1988 em seu artigo nº. 91, e que cuida dos assuntos ligados à soberania nacional e à defesa do Estado democrático. A Emenda Constitucional nº. 23, de 2 de setembro de 1999, inclui o ministro da Defesa e os comandantes

---

<sup>31</sup> A LC 97/99 previa a instituição da Agência Nacional de Aviação Civil -Anac- como órgão regulador e fiscalizador da Aviação Civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, subordinado ao Ministério da Defesa. A Anac foi finalmente criada pela lei nº. 11.182/05, em substituição ao Departamento de Aviação Civil existente até então no Comando da Aeronáutica.

militares no rol de autoridades que integram o Conselho, dentre as quais o vice-presidente da República, os presidentes da Câmara e do Senado e os ministros do Planejamento, das Relações Exteriores e da Justiça.

A estrutura regimental do Ministério da Defesa foi definida pelo Decreto nº. 3080, de 10 de junho de 1999.<sup>32</sup> Nele se listam as competências do novo órgão, como por exemplo: a política de defesa nacional, a política e estratégia militares, a inteligência estratégica e operacional para a defesa, o relacionamento internacional das forças armadas,<sup>33</sup> a legislação militar, a política de mobilização nacional,<sup>34</sup> as políticas de ciência e tecnologia, remuneração e comunicação social referentes aos militares, o serviço militar e a assistência social, médica e religiosa às forças armadas; além das citadas anteriormente.

### **Conjuntura da direção política sobre os militares, a partir do Executivo**

Assim, em meio ao processo de criação do Ministério da Defesa no governo FHC, o que estava em jogo era a dissociação, que até então nunca ocorrera, entre os papéis *militar* e *político* exercidos pelos ministérios militares; de acordo com o modelo básico de ministério da Defesa, o papel político seria desempenhado pelo ministro, autoridade que representa a intermediação entre o chefe do Executivo, comandante-supremo, e as forças armadas transformadas em *comandos* com atribuições estritamente militares. A política do governo seria transmitida aos militares por meio da direção superior exercida pelo ministro da Defesa, ao invés de os ministros militares representarem, no âmbito do governo, as demandas

---

<sup>32</sup> O decreto 3080/99 ainda seria revogado pelos decretos 3466/00, 4735/03, 5201/04 e 6223/07.

<sup>33</sup> Com isso, as forças armadas brasileiras passam a ser representadas pelo ministro da Defesa em encontros, conferências e negociações internacionais.

<sup>34</sup> A mobilização nacional diz respeito ao conjunto de atividades realizadas pelo Estado, nas mais diversas áreas, visando capacitar o país para ações estratégicas de defesa contra uma ameaça estrangeira; assim, numa situação de conflito, a mobilização permite canalizar os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para fazer frente à agressão e garantir a soberania do Estado. Atualmente, o planejamento e execução da mobilização nacional são responsabilidades do Sistema Nacional de Mobilização, cujo órgão central é o Ministério da Defesa.

originadas em suas respectivas forças. O ministro da defesa também deve lidar com o Poder Legislativo e com os responsáveis pela área econômica, de modo a realizar a complexa tarefa de conciliar os imperativos políticos da área de defesa com os limites impostos pela área econômica. Esta mudança de cunho institucional, portanto, seria um esforço para assegurar a dimensão do controle civil, fazendo com que os militares fossem politicamente dependentes do governo. Além desse aspecto, no âmbito da gestão do setor defesa a criação do Ministério significava a perspectiva da modernização e da racionalização administrativa e operacional, o que por sua vez estava em sintonia com o projeto de reformas do Estado executado durante os governos Fernando Henrique Cardoso: modernização institucional e ajuste econômico às estruturas do capitalismo globalizante.

De uma maneira geral, pode-se dizer que a problemática das relações civil-militares durante a Nova República se deu, em grande parte, sob os termos e conseqüências da transição pactuada dos anos 80. Aquela transição, conforme exposto acima, fundou-se no compromisso, firmado entre os setores moderados do regime e das forças armadas, de que não haveria revanchismo por parte do novo governo contra os militares. Por conseguinte, a fase inicial de reorganização política e institucional e os primeiros governos da nova república não trouxeram muitos avanços ou redefinições em relação ao papel das forças armadas diante da sociedade e, muito menos, em relação às questões de defesa nacional. Certos elementos dos setores conservadores não atuavam nessa área porque não interessava a eles uma redefinição radical desse papel militar, que poderia até continuar com suas atribuições para a segurança interna; outros elementos, da esquerda, questionavam até mesmo a necessidade de forças armadas; e outros tantos, de ambos os lados, tinham mesmo pouco discernimento a respeito do assunto.

Conforme atestam diversos discursos de políticos e militares, incluindo um ministro da Defesa, uma das condições para maiores avanços nas relações civil-militares seria, em parte, a colocação de uma *pedra* sobre certos assuntos do

passado ditatorial, pela não revisão da anistia, ao *olhar para o futuro* ao invés de olhar para o passado.<sup>35</sup> Apesar de ainda prevalecer a retórica do perdão e do conagraçamento, ao longo da década de 90 e em especial no governo FHC, foram tomadas algumas iniciativas quanto a tratar dos crimes cometidos pela ditadura, com alguma repercussão negativa no meio militar; o governo Lula também fez algum esforço nessa área, com o Livro dos Desaparecidos, porém também teve que lidar com insatisfações militares que causaram a queda de um ministro da Defesa.

<sup>36</sup> A mesma década de 90 também foi marcada por uma série de políticas de ajuste neoliberal que geraram manifestações por parte de movimentos grevistas e de reforma agrária que, devido ao ímpeto de certas ações por eles realizadas, suscitou por parte do presidente o comentário de que *pedras, paus e coquetéis-molotov são argumentos tão pouco válidos quanto as baionetas, só que menos poderosos*.<sup>37</sup> Ou seja, o uso das forças armadas para garantir a ordem interna, subentendido na fala

---

<sup>35</sup> Ainda nos primeiros tempos da redemocratização, Tancredo Neves dissera que *uma vez eleito, o meu governo vai olhar para frente, construir o futuro e não reviver o passado. O que aconteceu ontem pertencerá à história*. Décadas depois, a respeito da revisão da anistia, o então ministro da Defesa Nelson Jobim, que ao longo da carreira parlamentar já havia se envolvido com o assunto, diria que *temos de pensar no futuro. O passado já passou*. Na retórica de políticos e militares, o futuro das relações entre forças armadas e sociedade depende de um confortante e cínico perdão por fatos do passado – afinal, dirão alguns, a anistia também perdoou os chamados *terroristas*.

[http://www.dornelles.com.br/inicio/index.php?option=com\\_content&task=view&id=687&Itemid=113](http://www.dornelles.com.br/inicio/index.php?option=com_content&task=view&id=687&Itemid=113)

[http://www.estadao.com.br/nacional/not\\_nac223929,0.htm](http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac223929,0.htm)

<sup>36</sup> Em 2004, o então ministro da Defesa José Viegas Filho reclamou publicamente do fato de o Exército não ter enviado, a exemplo da Marinha e da Aeronáutica, seu relatório para a comissão interministerial que investigava o destino dos desaparecidos na guerrilha do Araguaia; isso, somado à perspectiva de realizar uma reengenharia administrativa nas forças armadas, gerou reações negativas por parte do Exército. Mais tarde, diante da descoberta de fotos que seriam do jornalista Vladimir Herzog, morto em 1976, o então comandante do Exército General Francisco Albuquerque autorizou a divulgação de nota oficial isentando os militares de culpa no incidente. Diante de tal insubordinação e da ameaça de uma crise militar, quem perdeu o cargo foi o ministro Viegas, que em sua carta de demissão declarou ser *inaceitável que se apresente o Exército como uma instituição que não precisa efetuar qualquer mudança de posicionamento e de convicções em relação ao que aconteceu naquele período histórico*. Ainda se cogitou substituí-lo por um general da reserva que antes já havia lhe criticado; no entanto, quem assumiu a pasta da Defesa foi o então vice-presidente José Alencar que, pelo cargo, possuía prestígio político, porém pouca profundidade no que tange ao assunto defesa nacional.

[http://www.terra.com.br/istoedinheiro/375/economia/cronica\\_queda.htm](http://www.terra.com.br/istoedinheiro/375/economia/cronica_queda.htm)

[http://veja.abril.com.br/171104/p\\_054.html](http://veja.abril.com.br/171104/p_054.html)

<sup>37</sup> Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso citado em OLIVEIRA, E. R. & SOARES, S. A. Forças Armadas, direção política e formato institucional, 2000.

do presidente, continuava a fazer parte das concepções políticas na Nova República, o que também ficaria explícito pelos constantes clamores pelo emprego militar em atividades de segurança pública ao longo da década de 90 e da próxima.

Mesmo contra a vontade das forças armadas, o envolvimento delas na segurança pública foi algo bastante discutido e solicitado por setores políticos e da opinião pública, diante da violência nas grandes cidades. Assim, mediante acordos entre o governo federal e os estaduais, os militares subiram favelas em busca de armas roubadas, para assegurar a realização de eleições e substituir forças policiais em greve; em 2004, foi criada a 11ª Brigada de Infantaria Ligeira GLO,<sup>38</sup> com abrangência nacional e cuja especialidade consiste na intervenção em conflitos urbanos e atuação como tropa de elite, usando armamento não-letal. Ao mesmo tempo, as forças armadas também foram utilizadas nas chamadas missões não-convencionais, como abertura de estradas, atendimento médico e educacional em localidades de fronteira, dentre outras atividades que, ao contrário das de segurança pública, contam com grande estima por parte dos militares. A Amazônia também recebe muita atenção por parte dos militares, em especial do Exército, visto a importância estratégica, econômica e política da sua defesa e preservação e a necessidade de agir contra o contrabando e o narcotráfico nas áreas de fronteira.

Em 1996, foi promulgada a primeira Política de Defesa Nacional – PDN brasileira, determinada a orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional para a defesa, definida aí como voltada para as ameaças externas; suas diretrizes pregam a orientação pacífica da ação diplomática brasileira e o caráter dissuasório e defensivo da postura estratégica, na qual a força só seria empregada como autodefesa caso a negociação diplomática não surtisse efeitos. Em 2005, já no governo Lula, a PDN foi atualizada, buscando dar maior precisão conceitual para as vagas definições do documento anterior. Muito da orientação diplomática pacífica e da posição estratégica dissuasória permaneceu, porém alguns elementos tradicionais a respeito das missões militares foram a ele incorporados; a Defesa se

---

<sup>38</sup> Garantia da Lei e da Ordem.

faz pela soberania, pela integridade do território, pelos interesses nacionais - fórmula essa sempre vaga- contra ameaças que são, note-se, *preponderantemente* externas. Desde que lastreadas na Constituição e na PDN, as Forças Armadas poderão agir contra as ameaças internas; no entanto, a garantia da lei e da ordem aparece como assunto fora do escopo do documento, devendo obedecer a leis específicas.

No entanto, diante da emergência de governos socialistas na América Latina, vistos com reservas por certos setores políticos, das ameaças à soberania referentes à questão amazônica e do vislumbre de novas possibilidades de desenvolvimento para o país depois da descoberta das reservas petrolíferas do pré-sal, a questão da defesa nacional voltou à tona, despertando a atenção de variados segmentos políticos, cada qual com suas motivações. Os movimentos são tímidos e recentes, como a criação da Frente Plurissetorial em Defesa das Forças Armadas, em 2006 e da Frente Parlamentar da Defesa Nacional, em 2008. Porém mais uma vez se mostra que a defesa nacional, assim como a sua correlata segurança nacional, precisa estar atrelada a um projeto de desenvolvimento para que exerça o devido interesse político e social, conforme demonstra a idéia, explícita na Estratégia de Defesa Nacional lançada em 2008, de que a defesa é o *escudo* do desenvolvimento nacional. Essa, inclusive, pode ser a oportunidade para que os partidos de direita, centro e esquerda desenvolvam melhor suas posições a respeito do tema, a partir dos distintos interesses sociais que atendem. A relação entre desenvolvimento e defesa é muito mais atraente política e socialmente do que apenas a alegação de que os meios militares são necessários para defesa externa do país; no discurso, as reservas petrolíferas do pré-sal possuem muito mais apelo do que aparentemente pouco plausíveis argumentos de ameaças militares externas ao Brasil.

Apesar de nos últimos anos ter ocorrido um aumento dos esforços para discussão das principais políticas de defesa nacional entre o meio acadêmico, político e militar, o processo de formulação delas ainda permanece eminentemente

restrita ao âmbito dos órgãos do Executivo, dos militares e da diplomacia. Foi o que aconteceu em relação às Políticas de Defesa Nacional de 1996 e 2005. Até 1996, o planejamento na área de defesa nacional era feito sob coordenação do Estado-Maior da Forças Armadas e dos três ministérios militares e, até mesmo sob os efeitos da supracitada crise de identidade funcional que caracterizou as forças armadas no início dos anos 1990, nenhum redirecionamento sensível nessa área havia sido feito. Em 1996, o governo Fernando Henrique Cardoso tentou criar um novo perfil estratégico para as forças armadas brasileiras através da primeira Política de Defesa Nacional,<sup>39</sup> cuja formulação coube a um grupo de militares e diplomatas. Durante os anos de 2003 e 2004, já no governo Lula, o então ministro da Defesa José Viegas Filho promoveu a revisão conceitual do documento, com a participação de parlamentares, acadêmicos e outros especialistas em grupos de trabalho cujos resultados foram publicados e disponibilizados para o público. No entanto, a formulação do documento final mais uma vez foi centrada no Executivo.

Foi assim também durante o processo que levaria à criação do Ministério da Defesa, em que primeiramente a tarefa de estudar e propor sugestões ao projeto coube ao Estado-Maior das Forças Armadas e os vice-comandantes de seus congêneres em cada força e depois, de modo a garantir um maior controle do Presidente da República sobre os resultados do processo, coube a um Grupo de Trabalho Institucional formado pelas Casas Civil e Militar, pelo Ministério das Relações Exteriores, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, pelo Emfa e ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica. No entanto, para este caso vale destacar que o Legislativo acompanhou todo esse processo através de audiências públicas realizadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara, que convidou os ministros militares e o ministro extraordinário Élcio

---

<sup>39</sup> Documento que teve como princípios a natureza defensiva do processo diplomático, empenhado na paz e na resolução pacífica dos conflitos e uma postura estratégica de dissuasão, isto é, de criação e manutenção de uma estrutura militar capaz de fazer o atacante externo desistir de uma agressão, pelo temor das desvantagens que isso irá lhe causar. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DEFES.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM).

Álvares para prestar esclarecimentos e indagar sobre o plano de atividades e prioridades do novo ministério.

Nas primeiras décadas da República surgida em 1988 se percebe que, enquanto se esforçaram por manter algumas de suas prerrogativas ou áreas de autonomia, as forças armadas concordaram em recuar em outras, como a criação do Ministério da Defesa. Assim, o que parece acontecer é uma estratégia de acomodação das forças armadas diante das iniciativas de direção política por parte dos governos. Dessa maneira, conseguem preservar recursos de poder corporativo dentro do aparelho de Estado, submetendo-se a certas diretrizes governamentais, ao mesmo tempo em que insistem em seus pontos de vista e intenções a respeito de temas que lhes são caros, como o julgamento de crimes da ditadura e abertura de seus arquivos, controle da aviação civil, defesa da Amazônia, recrutamento militar, salários, dentre outros.<sup>40</sup>

Assim, partindo-se das constatações de que a ação ampliada do Executivo é um dado estrutural dos sistemas políticos ocidentais modernos e de que a área de segurança e defesa nacional, no Brasil, esteve geralmente concentrada nas estruturas militares e órgãos do Executivo, pode-se aventar a hipótese de que as forças armadas e suas políticas correlatas constituem uma área sujeita a pouca *accountability* intra-estatal. Em especial, a que seria exercida pelo Legislativo, órgão cuja função essencial é, além de legislar, a de fiscalizar e controlar as ações do Executivo, de acordo com o mecanismo de freios e contrapesos característico do constitucionalismo moderno. É sobre o Legislativo brasileiro que a análise do próximo capítulo se concentrará.

No capítulo que aqui se encerra, foi mostrado como a busca da conciliação entre civis e militares e a luta dos militares por manter posições dentro do aparelho de estado influenciaram os rumos do processo de transição pós-regime militar, imprimindo sua marca nas relações entre o poder político civil e as forças armadas na Nova República. Pela Constituição de 1988, o Executivo continuou a ser a sede

---

<sup>40</sup> D'ARAUJO, M. C. de. Política e corporativismo militar no Brasil, 2007.

da direção política sobre as forças armadas, porém sem alterações profundas tanto no que diz respeito à dimensão do controle civil quanto a da gestão democrática. Institucionalmente, tal situação parecia alterar-se com a criação do Ministério da Defesa, porém mesmo com esse recuo político das forças armadas, a direção política continua apresentando problemas. O Legislativo brasileiro, por sua vez, teve suas funções de controle externo reforçadas pela constituição de 1988, porém sua abrangência em relação aos militares e à defesa nacional continua limitada. No próximo capítulo, a análise se concentrará sobre aquilo que, formalmente, o Legislativo brasileiro e seu sistema de comissões parlamentares pode fazer e fez, durante o período 2005-2007, de modo a exercer algum tipo de controle externo sobre as forças armadas.

#### **O Legislativo, suas comissões permanentes e o controle externo sobre as forças armadas (2005-2007)**

O tipo de controle externo a ser estudado neste capítulo é aquele que se fundamenta tanto nas prerrogativas organizacionais da Câmara e do Senado brasileiros como nas individuais de seus membros, utilizadas pelos parlamentares durante o processo legislativo para o acompanhamento das políticas e ações de outro ator estatal, para corrigir eventuais carências informacionais a respeito de certo assunto ou para acionar esferas externas de auditoria ou a esfera judicial, criando efeitos sobre a burocracia, voluntariamente ou não. O objetivo, portanto, não é analisar como se obtém a *accountability* intraestatal através das Instituições Superiores de Controle, como Tribunais de Contas e Auditorias Gerais, que são órgãos geralmente ligados ao Legislativo e que se destinam ao controle do desempenho da administração pública e, mais especificamente, a verificar se os gastos públicos correspondem a requisitos de economia, eficácia e eficiência. O foco da pesquisa consiste, pois, em compreender como o Legislativo cumpre sua função de controle externo sobre outro ator estatal -no caso, as forças armadas, que são subordinadas ao Executivo- de uma maneira mais eminentemente *política*.

A base empírica utilizada mais adiante neste capítulo concentra-se no levantamento sobre o uso dos recursos formais de controle externo por parte das comissões permanentes e dos parlamentares, durante as sessões legislativas de 2005, 2006 e 2007. O objetivo, com esse levantamento, é fazer uma breve demonstração de como esses recursos *formais* de controle externo são utilizados pelas comissões e pelos parlamentares brasileiros e o que a análise desses procedimentos permite inferir quanto ao tema aqui desenvolvido. Assim, o desenvolvimento do tema obedecerá à seguinte ordem: primeiro, a análise do uso de recursos de controle externo por parte dos parlamentares individualmente ou em plenário; em segundo, uma breve, porém necessária apreciação sobre o papel

das assessorias parlamentares nas atividades legislativas; em terceiro, a análise se concentrará exclusivamente nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional – cujas siglas são Credn na Câmara e Cre no Senado - com destaque para o uso de seus recursos de controle externo e, em seguida, sua atuação no processo de elaboração do orçamento militar.

### **Recursos de controle externo ao dispor do Legislativo brasileiro**

O artigo 49 da Constituição define a competência exclusiva do Congresso Nacional na fiscalização e controle sobre os atos do Executivo e da administração indireta. Para que o controle externo por parte do Legislativo se realize a contento, pode-se reunir um conjunto de três condições. A primeira é que devem existir algumas *diretrizes políticas* previamente estabelecidas em relação ao objeto do controle externo, ou então que os políticos sejam capazes de criá-las. Uma vez que se tenha alguma orientação a respeito do que se espera do objeto do controle externo, de quais são suas prioridades e qual o papel que ocupa no conjunto das instituições políticas, os controladores podem estabelecer parâmetros para definir, por exemplo, que políticas, projetos ou comportamentos são desvios ou então passíveis de serem melhoradas ou propostas pelo legislador. No caso dos assuntos militares, é aí que entram as políticas de defesa, estratégias nacionais e outros documentos que pressupõem uma discussão prévia que, em tese, deve contar com a participação de outros setores da sociedade que não apenas as forças armadas e o Executivo.

Segundo, o exercício do controle externo é facilitado quando se constitui uma *memória institucional* da atividade por parte de seus realizadores. Ao longo de seu trabalho, os agentes de controle externo adquirem conhecimentos, técnicas e contatos informais que contribuem para a sistematização e eficiência da atividade. No caso dos parlamentares, porém, a constituição dessa memória é dificultada pelo fato de seus mandatos serem temporários e também porque as responsabilidades e atribuições de seus cotidianos impedem sua dedicação exclusiva a um determinado

tema. Assim, as comissões são os lugares onde os parlamentares podem se dedicar com mais particularidade a um assunto, por até mais de um mandato caso reeleitos e continuem membros da mesma comissão; a tendência é que alguns se tornem referências de sua Casa e de seu partido para aquela área.

Finalmente, as atividades de controle externo precisam do *apoio de assessoria técnica especializada e independente*. Justamente por não serem especialistas, os parlamentares precisam de uma fonte confiável de informações para sanar dúvidas e obter conhecimentos específicos referentes a normas, programas, atividades, dentre outros aspectos. Essa é a função de órgãos como o *Congressional Research* norte-americano e as Consultorias Legislativas que atendem a Câmara e o Senado brasileiros, fornecendo minutas de proposições legislativas, pareceres, estudos e notas técnicas. O serviço de assessoria parlamentar também é prestado por várias empresas privadas. Em relação às forças armadas, sabe-se da qualidade de seus serviços de assessoria parlamentar e também como, em contrapartida, elas podem servir de agentes de *lobby* junto aos parlamentares.

De acordo com o corpus teórico dos estudos legislativos, o controle externo por parte do Legislativo pode acontecer de maneira *formal*, isto é, quando se realiza pelo sistema de comissões parlamentares, pelas comissões de inquérito ou demais instrumentos institucionalmente previstos à disposição dos parlamentares, como requerimentos de informações, audiências públicas, dentre outros; ou *informal*, quando se dá através de contatos realizados entre as assessorias parlamentares e os agentes estatais. O controle externo por parte do Congresso pode ser também *antecipatório* ou *revisionista*, em relação à formulação de determinada política pública e às ações e programas de departamentos e órgãos do Executivo. Quanto às suas finalidades, o controle externo legislativo pode buscar a supervisão sobre outros atores políticos, identificando e corrigindo eventuais desvios da legalidade por parte deles; atender aos eleitores, resolvendo problemas que possam afetá-los ou então agindo em favor deles, especialmente se

corresponderem às bases eleitorais de um parlamentar ou de um grupo de parlamentares; e também limitar ou defender a legitimidade de determinada política do governo. <sup>1</sup>

Como recursos formais para exercerem suas atividades de controle, o Legislativo conta com as audiências públicas, os requerimentos de informação e os pedidos de fiscalização e controle. As audiências públicas são exclusivas do sistema de comissões parlamentares, das quais se falará mais adiante. Os requerimentos de informação a ministros de Estado são recursos individuais a disposição de parlamentares, a partir do plenário ou das comissões, mediante aprovação da Mesa Diretora; os pedidos devem ater-se a fatos e não às intenções da autoridade questionada, e versam geralmente sobre questões menores de política governamental, ou até sobre indivíduos. <sup>2</sup> Pela Câmara, só podem abranger matérias legislativas em trâmite, sujeitas à fiscalização do Congresso ou que estejam dentro das atribuições deste; <sup>3</sup> já o Senado determina que os requerimentos não contenham pedidos de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre os propósitos da autoridade a quem são dirigidos. <sup>4</sup> Quantitativamente, os requerimentos de informação são os preferidos pelos parlamentares e as motivações para tal vão desde a correção da assimetria informacional até a demonstração, ao eleitorado, das preocupações do parlamentar. Os requerimentos de informação podem ser usados individual ou coletivamente, porém o uso individual predomina. Eles não têm muito custo, pois basta apresentar o pedido à Mesa para que seja encaminhado, nem necessitam de negociações prévias com lideranças, comissões ou partidos. Também não alteram o *status quo*, então as políticas públicas não terão seu curso alterado de maneira

---

<sup>1</sup> LEMOS, L. B. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle, 2005.

<sup>2</sup> CASTRO SANTOS, M. H. de. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informações 1995-2004, 2005.

<sup>3</sup> Artigo 116, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>4</sup> Artigo 216, inciso II do Regimento Interno do Senado Federal.

incerta. Nas mãos da liderança, podem ser um recurso estratégico na abordagem de assuntos sensíveis, na barganha de ações legislativas e alocações de recursos.<sup>5</sup>

O não comparecimento dos ministros e demais autoridades às audiências públicas ou a falta de respostas aos requerimentos de informações resultam, segundo a Constituição, em crimes de responsabilidade.<sup>6</sup> No caso dos requerimentos, no entanto, algumas respostas negadas costumam ser relevadas quando o pedido é mal-formulado ou foge dos seus limites de competência, ou então quando existem muitos requerimentos sobre um mesmo assunto.

As propostas de fiscalização e controle, por sua vez, são proposições legislativas que visam a apuração de irregularidades referentes a atos e fatos de ordem financeira, contábil e orçamentária, atos administrativos do Executivo e atos do Presidente da República, Vice-Presidente, Ministros de Estado e outras autoridades, como o Advogado Geral da União, que importem crime de responsabilidade. As propostas de fiscalização e controle são menos usadas. Elas exigem um plano de trabalho e a aprovação por parte da comissão de tema referente ao da proposta, que deve relatá-las. Aprovada em plenário, a proposta segue para a Mesa onde será relatada e, caso aprovada, aí enfim seguirá para o órgão.<sup>7</sup> O procedimento é longo, de caráter investigativo e coletivo, podendo até tomar formas semelhantes às de uma comissão parlamentar de inquérito. O Tribunal de Contas da União pode ser acionado para prestação de informações, bem como podem acontecer diligências, perícias e requisição de documentos públicos. Apurada a questão tema do pedido, as medidas propostas no relatório final deverão ser encaminhadas e implementadas pelos órgãos competentes, como o Ministério Público, o TCU, a Polícia Federal, dentre outros.<sup>8</sup> No período de 2005 à

---

<sup>5</sup> LEMOS, L. B. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle, 2005

<sup>6</sup> Segundo o artigo 50, inciso 2º da Constituição Federal.

<sup>7</sup> Ver artigo 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o artigo 102-B do Regimento Interno do Senado Federal.

<sup>8</sup> Cartilha de Fiscalização Financeira e Controle: um manual de exercício da cidadania, 2005.

2008, tramitavam no Senado ao todo um total de 8 propostas de fiscalização e controle, nenhuma delas diretamente relacionada à área militar.<sup>9</sup>

A partir daqui, será mostrado como o Legislativo, de maneira geral e via suas comissões parlamentares, em particular, exerce o controle externo sobre as forças armadas mediante o uso de alguns dos recursos formais de controle garantidos pela Constituição e pelos Regimentos Internos de cada Casa. Como fontes do levantamento, foram utilizados os registros e notas taquigráficas disponíveis nos sites da Câmara e do Senado, bem como os Diários das Casas e os Relatórios da Presidência do Senado.

### **Requerimentos de informação a ministro de Estado**

Os requerimentos de informação a ministros de Estado são recursos de controle externo de uso principalmente individual, embora possam também ser remetidos em nome da comissão permanente como um todo. Durante o período 2005-2007, conta-se um total de 67 requerimentos de informações oriundos da Câmara e 76 oriundos do Senado, a respeito de fatos que envolvem as forças armadas e a defesa nacional. Os números da Câmara correspondem a quase 1,7% do total de 4031 requerimentos apresentados no período naquela Casa, enquanto os do Senado equivalem a aproximadamente 2,2% do total de 3452 requerimentos. A maioria dos requerimentos listados foi respondida pelos ministérios, porém as respostas não são divulgadas ao público após serem encaminhadas aos parlamentares que as pediram originalmente. Conforme dito anteriormente, os requerimentos de informação são recursos de baixo custo político e podem ser utilizados para finalidades que vão além da simples atividade de controle como, por exemplo, questões particularmente rentáveis em termos eleitorais ou assuntos complicados para o governo, que podem ser explorados pela oposição. Às vezes o

---

<sup>9</sup> A relação de todas as propostas de fiscalização e controle, bem como de todas as proposições feitas pelo Senado encontra-se nos Relatórios Anuais da Presidência da casa. Ver a página <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/RelPresi/>

mesmo requerimento pode ser endereçado para vários ministérios diferentes ou então vários requerimentos sobre um mesmo assunto podem ser enviados a um único ministério, de forma igualmente sistemática, como em um dos casos a serem apresentados adiante.

No período analisado, os deputados membros da Credn foram minoria dentre os autores dos requerimentos, enquanto os senadores membros da Cre respondiam pela maioria das autorias; na Câmara, a Credn fez apenas um requerimento, enquanto a Cre, com oito, apresentou uma atuação coletiva mais destacada. O ministro da Defesa foi a autoridade mais acionada pelos requerimentos, seguido dos ministros do Planejamento, Fazenda, Justiça, Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional e Relações Exteriores. Pouquíssimos requerimentos não foram respondidos e apenas alguns o foram em caráter confidencial, pela natureza dos fatos ou projetos aos quais se referiam.

Quanto ao conteúdo dos requerimentos, pode-se classificá-los pelas seguintes temáticas:

- a) Fatos relacionados com o orçamento e previdência militar. É o caso, por exemplo, de requerimentos pedindo informações a respeito de políticas de remuneração, aumentos salariais, pensões e fundos das forças armadas, empenho e pagamento de emendas orçamentárias, gastos com manutenção de tropas no Haiti, dentre outros.
- b) Fatos relacionados a irregularidades comprovadas ou presumidas em áreas de responsabilidade militar. Por exemplo, sobre denúncias de torturas em instalações militares, presença ilegal de aeronaves estrangeiras em espaço aéreo brasileiro, mau uso de recursos e ações ilícitas por parte de Ongs estrangeiras.
- c) Fatos referentes a projetos e programas desenvolvidos no âmbito de atuação do ministério; desse tipo, houve pedidos de informação sobre as bases legais da criação do Batalhão de Garantia da Lei e da Ordem, projetos de modernização e reaparelhamento, programas de desenvolvimento do

submarino nuclear pela Marinha e operações que envolveram a atuação das forças armadas.

- d) E um quarto grupo, que engloba certos fatos relacionados ao ministério da Defesa ou às forças armadas em particular, mas que acenam também com a possibilidade de uso político, em geral pelos partidos de oposição. Foi o que aconteceu em relação a uma notícia veiculada pela imprensa a respeito de passeios de férias realizados pelo filho do presidente Lula e seus amigos, que teriam utilizado uma lancha da Marinha e um avião da FAB; em março de 2005, houve vários requerimentos sobre isso na Câmara e no Senado. Em abril de 2005, seis dias após um requerimento do deputado Zaratini, do PT/SP, a respeito das viagens realizadas em aeronaves da Aeronáutica pelo senador Arthur Virgílio, do PSDB/AM, quando então Secretário Geral da Presidência no governo FHC, este senador fez uma série de 36 requerimentos sobre as viagens de Secretários e Ministros de Estado do governo Lula que envolveram o uso de aeronaves da Aeronáutica.

Na Câmara, dos 36 deputados autores de requerimentos entre 2005 e 2007, 11 pertenciam à Credn no momento em que enviaram seus pedidos. No Senado, dos 18 senadores requerentes, 7 pertenciam à Cre quando do pedido. Ou seja, do ponto de vista individual, o interesse pelos temas relativos à defesa nacional e às forças armadas independe do pertencimento do deputado ou senador à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de sua Casa. No entanto, os efeitos práticos do uso dos requerimentos de informações como reforço ao controle externo legislativo ainda sofrem restrições por pelo menos dois fatores: um, de natureza regulamentar, que proíbe o autor do requerimento de fazer sugestões ou questionar os propósitos do ministro em foco; e outro, ligado à falta de conhecimento ou de boa fé por parte do parlamentar, consiste no abuso e formulação incorreta dos requerimentos, que muitas vezes também servem como recurso obstruidor de pautas.

## **Um intervalo: o papel das assessorias parlamentares**

Os parlamentares lidam, em suas atribuições, com uma gama de assuntos sobre os quais não são necessariamente especialistas nem mesmo iniciados; também carecem de auxílio para compreensão de normas jurídicas e constitucionais, ou para levantamento de informações sobre um tema específico. No Congresso Nacional, cada Casa possui seu próprio órgão institucional de assessoria, as Consultorias Legislativas, formadas por quadros de especialistas distribuídos por áreas temáticas, cuja função é subsidiar a atividade parlamentar em todas as etapas do processo legislativo. O recrutamento desses quadros se faz dentre profissionais de nível superior, através de concurso público de provas e títulos. As consultorias atendem ao trabalho das comissões permanentes, temporárias, mistas e de inquérito, além das sessões de plenário e do Congresso Nacional; dentre os serviços prestados, estão a elaboração de relatórios, minutas de proposições legislativas e de pronunciamentos, estudos técnicos e subsídios para audiências públicas.

No Senado, os relatórios disponíveis no site da Consultoria Legislativa consideram a Defesa Nacional como uma área específica dentro das pouco mais de trinta identificadas até o ano de 2007, quando ela aparece em conjunto com a área de Relações Exteriores. Na Câmara, por sua vez, existe a área temática Segurança Pública e Defesa Nacional, uma junção no mínimo curiosa. Segundo os relatórios da Consultoria do Senado, entre 2005 e 2007, a Defesa Nacional aparece sempre como uma das áreas que concentra menos trabalhos realizados, com 54 em 2005, 9 em 2006 e 465 em 2007, número esse que pode ser atribuído a sua junção com a área de Relações Exteriores.<sup>10</sup> Igualmente, a relação de estudos técnicos realizados pela consultoria da Câmara demonstra que a segurança pública é o assunto mais cobrado do par.<sup>11</sup> A baixa procura por esse tipo de material está em

---

<sup>10</sup> Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/conleg/institucional.htm>

<sup>11</sup> Disponível em <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec>

harmonia com os índices modestos das atividades realizadas pelas comissões permanentes que tratam da defesa nacional. Quando se trata dessas comissões, as análises quantitativas são quase sempre desanimadoras.

Além das assessorias civis, cabe destacar a existência de assessorias parlamentares vinculadas ao Ministério da Defesa e às forças armadas. A assessoria parlamentar do Ministério da Defesa faz parte da estrutura do Gabinete do ministro e, de acordo com as orientações deste, deve acompanhar as assessorias específicas de cada força. Além de subsidiar as ações do ministro e das demais autoridades da pasta junto ao Congresso e de atender aos requerimentos de informações e afins vindos dos parlamentares, suas funções incluem acompanhar as sessões plenárias das Casas do Legislativo, as reuniões de suas comissões permanentes e as matérias legislativas em trâmite, tudo isso dentro dos interesses do Ministério da Defesa. Também deve desenvolver atividades e ações visando obter uma imagem positiva do ministério junto aos membros do Congresso Nacional e recomendar parlamentares para condecorações.<sup>12</sup> No Exército e na Marinha, a função de assessoria é exercida pelo Gabinete do comandante, respondendo aos pedidos dos parlamentares e realizando o acompanhamento de matérias do interesse das forças; o mesmo acontece na assessoria parlamentar da Aeronáutica, que constitui órgão de assistência direta e imediata ao seu comandante.<sup>13</sup>

Não foi possível, até o término dessa pesquisa, obter dados mais precisos sobre a quantidade e qualificação dos assessores parlamentares do Congresso e das Forças Armadas. Segundo Flemes, em artigo de 2005, o número de especialistas em defesa nas consultorias do Congresso seria baixo, o que levaria os parlamentares a recorrerem diretamente às assessorias parlamentares das forças armadas, o que não garantiria a independência e neutralidade das informações

---

<sup>12</sup> Ver <https://www.defesa.gov.br/estrutura/gabinete/aspar/competencias.php>

<sup>13</sup> As funções de assessoria parlamentar no Ministério da Defesa e nos comandos militares estão definidas em seus respectivos decretos de estrutura regimental. Ver decretos 6223/07, do Ministério da Defesa; 5751/06, do Exército; 5196/04, da Aeronáutica; e 5417/05, da Marinha.

prestadas.<sup>14</sup> O autor também destaca o bem organizado *lobby* feito pelas assessorias junto aos parlamentares, em especial da parte do Exército, em torno de questões que interessam às forças.<sup>15</sup> De fato, o *lobby* exercido pelas assessorias militares dentro do Congresso já data dos primeiros tempos do processo de redemocratização, quando elas tiveram seus quadros aumentados e se esforçaram para ter um relacionamento mais próximo com deputados e senadores de distintas tendências ideológicas;<sup>16</sup> os resultados foram vistos durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, quando os representantes militares no Congresso conseguiram angariar adeptos às teses e propostas afins às forças armadas que deveriam constar no novo ordenamento jurídico do país.

Até a criação do Ministério da Defesa, as demandas dos ministérios militares eram apresentadas separadamente ao Legislativo, salvo as questões de âmbito comum como as salariais e previdenciárias que ficavam a cargo do Estado-Maior das Forças Armadas.<sup>17</sup> Segundo entrevistas realizadas nesse período, enquanto os assessores tratavam de assuntos de ordem técnica, por iniciativa das forças ou dos parlamentares, os assuntos de ordem política a serem tratados também com os líderes de bancadas, presidentes de comissões e das Casas do Congresso tinham o envolvimento dos ministros militares, através de suas assessorias.<sup>18</sup> Com a criação do Ministério da Defesa, as assessorias parlamentares e os serviços de comunicação social de cada força passaram a ser coordenados pelo Gabinete do ministro. No entanto, é preciso estudar mais detalhadamente esse tema, para saber como se faz essa coordenação e se as ações das assessorias de fato seguem as diretrizes ministeriais. Afinal, a vantagem das assessorias militares não apenas

---

<sup>14</sup> FLEMES, D. Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil, 2005.

<sup>15</sup> Idem

<sup>16</sup> *Militares, de terno, dialogam no Congresso*, provavelmente 1986. Disponível em <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/Futuros%20PDFs/R08376.pdf>

<sup>17</sup> SOARES, S. A. Forças Armadas e Poder Legislativo: o papel das assessorias parlamentares, 1998.

<sup>18</sup> Idem.

em termos de qualidade das informações prestadas, o que é desejável do ponto de vista do controle externo, mas quanto à capacidade privilegiada de influenciar a atividade legislativa através do *lobby* é um possível fator de desequilíbrio na direção política sobre as forças armadas.

### **As comissões parlamentares de defesa nacional e o controle externo**

Nas modernas democracias representativas, um dos mais importantes recursos de controle externo a serviço do Poder Legislativo é o *sistema de comissões* ou *comitês parlamentares*, formado por grupos permanentes ou temporários onde é possível que os legisladores analisem questões ou projetos de lei de forma mais particularizada do que se isso fosse feito pelo plenário inteiro.<sup>19</sup> A importância das comissões e comitês se deve não apenas ao fato de, em muitos países, elas constituírem o estágio formal inicial para discussão e adoção de um projeto de lei, mas também por constituírem locais onde se pode avaliar e discutir os programas de governo para uma área específica, inquirir os atores envolvidos numa dada questão política, obter informações para o processo legislativo e, progressivamente, desenvolver certo grau de *expertise* parlamentar em determinado assunto. A opinião dos parlamentares, exposta pelos pareceres das comissões, servirá de orientação para as decisões do plenário. Em princípio, cada ministério ou área de governo é foco de pelo menos uma comissão parlamentar respectiva.

Os princípios de divisão de trabalho e especialização implícitos nas comissões parlamentares expressam uma mudança na natureza das questões tratadas pelo Poder Legislativo, desde os seus clássicos tempos do século XVIII. Segundo Blondel, no século XVIII os legisladores eram geralmente responsáveis por regular as relações entre os cidadãos, isto é, por questões como leis civis, comerciais e criminais; no entanto, a partir do século XIX, suas atividades se voltam para as políticas públicas em áreas como economia, educação e segurança

---

<sup>19</sup> [http://mirror.undp.org/magnet/Docs/parliaments/Legislative\\_Committee\\_System.htm](http://mirror.undp.org/magnet/Docs/parliaments/Legislative_Committee_System.htm). Acesso em 09/09/08.

social, políticas essas que envolvem a criação -e fiscalização- de organizações administrativas de certo vulto, distribuição de recursos, treinamento de funcionários, custos de manutenção, dentre outros aspectos.<sup>20</sup>

Diante da complexidade da elaboração de políticas públicas, das conseqüências sociais que elas podem trazer e das dificuldades legislativas em realizar a contento esse novo papel, muitos chegaram a defender a prevalência do Executivo nessas questões ou a transferência da formulação de políticas públicas para órgãos técnicos especializados; não obstante, durante o século XX, a transformação das leis em *instrumento de governo dotado de escopo específico* fez com que, mesmo nos países de democracia dita tradicional, o Executivo aumentasse sua esfera de ação para dentro do campo legislativo através de recursos como os decretos-lei e as legislações delegadas.<sup>21</sup> Essa gradual diminuição da separação entre os dois poderes, no entanto, apenas reforça a relevância, muitas vezes esquecida, da função legislativa de exercer controle externo sobre os atos do Executivo; e o sistema de comissões parlamentares, por sua vez, constitui parte considerável do exercício de tal função.

Os assuntos referentes às forças armadas concentram-se nas *comissões de defesa* e semelhantes, embora, por fatores próprios a cada país, possam ter implicações em outras que não aquelas, como nas comissões que tratam de ciência e tecnologia, indústria, meio ambiente e direitos humanos, por exemplo. As comissões de defesa constituem, portanto, locais em que militares e membros dos ministérios afins interagem com os membros do poder legislativo, fornecendo informações e esclarecimentos que servirão a esses últimos de subsídios para o debate legislativo e para o acompanhamento das políticas em curso, permitindo inclusive a averiguação de possíveis irregularidades. Isso, pelo menos, segundo o desejo das normas constitucionais e das teorias sobre democracia, pois o que de

---

<sup>20</sup> BLONDEL, J. Evaluando el poder efectivo de los Congressos, 2006.

<sup>21</sup> PESSANHA, C. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições Brasileiras: teoria e prática, 2002: 155.

fato interessa para as relações civil-militares, mais especificamente quanto à direção política das forças armadas, é o que se faz e o que se obtém por meio da ação das comissões parlamentares de defesa; se aqueles que são inquiridos ou tem suas políticas públicas examinadas buscam ou não influenciar a atividade parlamentar em seu favor, se os que têm o dever de supervisionar e estudar as questões propostas realmente o cumprem e de que maneira, dentre outros aspectos.

Por elas serem parte de um sistema organizacional fundamental para o exercício de controle externo por parte do Poder Legislativo, o estudo das comissões parlamentares de defesa permite constatar como aquele desempenha seu papel como instância de direção política das forças armadas nos regimes democráticos modernos; além disso, a forma pela qual as comissões de defesa abordam as questões referentes às duas dimensões da direção política sobre os militares também manifesta a ação de fatores sistêmicos gerais, como as relações entre Executivo e Legislativo e entre civis e militares.

Alguns modelos paradigmáticos de comissões parlamentares

A seguir, de maneira a aprofundar a discussão sobre o papel das comissões legislativas como instrumentos de controle externo, será feita uma abordagem comparativa entre os sistemas de comissões de alguns países, dentre regimes presidencialistas e parlamentaristas. Serão considerados o papel, organização e formas de atuação das comissões legislativas, bem como a influência exercida sobre essas variáveis pelas relações gerais entre Executivo e Legislativo; e isso tanto de maneira geral quanto para as comissões de defesa. Como a intenção não é fazer um levantamento copioso de tais informações e sim oferecer alguns dados elementares sobre o funcionamento dos sistemas de comissões legislativas, foram escolhidos dois países para este esboço comparativo, a saber: a Inglaterra, por servir de base para os regimes parlamentaristas, através do modelo de Westminster; os Estados Unidos, cujo federalismo e presidencialismo exerceram e

ainda exercem influência sobre o pensamento das elites políticas e da comunidade acadêmica. Também será de interesse explorar certa falta de sintonia entre a assunção de determinados modelos teóricos e o funcionamento e organização dos sistemas políticos de países como o Brasil, e o que isso influi no caso do estudo das comissões parlamentares.

No presidencialismo, o sistema de comissões é geralmente mais forte e capacitado para agir em relação ao Executivo do que nos regimes parlamentaristas que seguem o modelo britânico, onde as tarefas de fiscalizar os atos do governo e analisar os projetos de lei se encontram divididas entre dois tipos de comissão, a saber: as permanentes, chamadas *select committees*, existem paralelamente a cada um dos departamentos do executivo e são responsáveis por supervisionar e relatar suas atividades, enquanto as temporárias ou *standing committees*<sup>22</sup> devem considerar em detalhes as leis propostas, existindo apenas em virtude destas. Enquanto a realização satisfatória do escrutínio sobre o Executivo é garantida pelas primeiras, as segundas sofrem a influência da disciplina partidária dos membros do gabinete que, assim, determinam os rumos do processo legislativo.<sup>23</sup> Assim, em teoria, a *separação* de poderes característica do presidencialismo, em contraponto à *fusão* do parlamentarismo, explicaria o maior relevo do papel desempenhado pelas comissões diante do Executivo e, especificamente, como agentes de controle externo sobre este. No entanto, algumas coisas devem ser levadas em consideração quanto a esta hipótese.

Assim como o parlamentarismo britânico, o presidencialismo norte-americano é um sistema de governo que há mais de dois séculos serve como um paradigma da sua espécie, aos olhos de cientistas políticos e políticos de vários

---

<sup>22</sup> A partir da sessão parlamentar 2006-2007, os *standing committees* passaram a se chamar *general committees* e a poder exigir informações orais e escritas de funcionários e especialistas externos ao Parlamento. Ao contrário da nomenclatura do parlamento inglês, no presidencialismo norte-americano as comissões permanentes são chamadas de *standing committees* e as temporárias, de *select committees*. *Joint committees*, para um e outro caso, referem-se às comissões mistas entre Comuns e Lordes, Câmara e Senado. Ver <http://www.parliament.uk/about/how/committees.cfm>. Acesso em 18/09/08.

<sup>23</sup> [http://mirror.undp.org/magnet/Docs/parliaments/Legislative\\_Committee\\_System.htm](http://mirror.undp.org/magnet/Docs/parliaments/Legislative_Committee_System.htm). Acesso em 09/09/08.

países. Pelo sistema norte-americano, a separação entre o poder executivo e o legislativo seria garantida pelo fato de que presidente e congressistas são eleitos por processos distintos entre si, ao contrário do sistema inglês onde é o partido vitorioso nas eleições quem forma o gabinete. Diante da perspectiva de conflito entre os dois poderes, ainda mais se o Presidente não tiver o apoio de uma maioria no Congresso,<sup>24</sup> o legislativo age independentemente ante o executivo como um *legislativo transformativo*, que por sua divisão interna de trabalho e variedade de preferências políticas é capaz de moldar e transformar leis oriundas de qualquer lugar.<sup>25</sup> Assim, de acordo com as tipologias tradicionais, um sistema de comissões legislativas dotadas de grande autonomia faria com que essas se tornassem os verdadeiros focos do poder, através seus poderes de propor, emendar e determinar o ritmo do trâmite das matérias.<sup>26</sup> Não obstante, o sistema de comitês dos Estados Unidos é um dos mais fortes dentre os regimes presidencialistas, visto que os comitês podem iniciar, emendar ou até mesmo cancelar a legislação que chega às suas mãos; os membros com mais experiência em cada comitê tendem a ocupar os cargos de direção, de modo que esses líderes podem constituir autoridades tão ou mais relevantes que os secretários do Executivo em sua área de atuação, no que tange aos assuntos que são ali tratados;<sup>27</sup> em suma, a organização do sistema de comitês norte-americano seria um dos fatores que fazem com que, de acordo com as correntes teóricas mais influentes, no presidencialismo norte-americano o poder de alterar o *status quo* legal esteja no legislativo e não no executivo, como no parlamentarismo.<sup>28</sup>

O sistema de comissões legislativas norte-americano abrange mais de 200 comitês e subcomitês, encarregados das funções de coletar informações, comparar

---

<sup>24</sup> Como acontece com frequência, no caso norte-americano.

<sup>25</sup> POLSBY, N. W. Legislatures, 1975.

<sup>26</sup> FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo 2005.

<sup>27</sup> Cada comitê é organizado de maneira proporcional aos assentos partidários na Casa, de modo que o parlamentar mais experiente do partido da maioria assume o posto de presidente, enquanto o da minoria torna-se *ranking member*.

<sup>28</sup> FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo 2005.

e avaliar alternativas para a legislação, exercer supervisão sobre o Executivo, acompanhar as políticas e propor soluções para seus problemas, investigar irregularidades e relatar medidas que serão consideradas pelo plenário.<sup>29</sup> Cada comissão pode montar um determinado número de subcomissões, dotadas de jurisdição legislativa para considerar e relatar matérias específicas de suas unidades de origem, seguindo as diretrizes determinadas por estas. No sistema político norte-americano, a divisão de trabalho legislativo entre comissões permanentes, subcomissões e comissões especiais reforça o princípio de autonomia do Poder Legislativo diante do Executivo. A maioria das atividades de controle externo por parte do Congresso é realizada via comissões, embora os legisladores possam contribuir individualmente ou em grupos fora daquelas.<sup>30</sup> O controle externo pode ser exercido de maneira *formal*, através dos recursos disponíveis para tal em mãos das comissões, como os citados acima, ou de maneira *informal*, mediante os contatos e comunicações pessoais dos parlamentares com membros do Executivo e até mesmo pelo ato básico de considerar os projetos de lei.<sup>31</sup> A supervisão e revisão sobre projetos de lei, políticas públicas e atos do Executivo e órgãos afins se dão por meio das atribuições dadas às comissões quanto à autorização de atos, destinação de verbas e audiências investigativas e informativas; para reforçar o poder de análise das comissões sobre questões que podem muitas vezes ser complexas e polêmicas, os legisladores contam com o suporte do *Congressional Research Service*, responsável por fazer estudos,

---

<sup>29</sup> No início de cada legislatura, a Câmara e o Senado definem suas próprias normas de organização, o que inclui o número de comitês permanentes, temporários e mistos. HEITSHUSEN, Valerie. *Committees types and roles*, 2007. <http://www.rules.house.gov/archives/98-241.pdf>. Acesso em 23/09/08.

<sup>30</sup> Além disso, o Congresso norte-americano conta com o auxílio do *Government Accountability Office* -GAO- órgão que audita e avalia a administração do Executivo, em nome da eficiência e da economicidade. Originalmente responsável pela auditoria de ordem financeira e legal, após a II Guerra Mundial o GAO passou a não apenas verificar procedimentos como também avaliar a relação entre custo e benefício das transações governamentais. Órgãos como o GAO seguem o modelo institucional da *auditoria geral* que, juntamente com o do *tribunal de contas*, é um tipo clássico de instituição de controle externo. Ver PESSANHA, C. Controle externo: a função negligenciada do Legislativo no Brasil, 2009.

<sup>31</sup> LINDSAY, J. *Congressional Oversight of Department of Defense: reconsidering the conventional wisdom*, 1990.

relatórios, seminários, treinamento de assessores, dentre outras coisas que forneçam subsídios adequados para o processo legislativo.

Em relação ao tema que interessa a este trabalho, o sistema norte-americano de comissões apresenta como exemplo o *Committee of Armed Services*, existente tanto na Câmara quanto no Senado. Dada a importância que os assuntos militares, estratégicos e afins representam para a política de uma potência como os Estados Unidos, essas comissões estão longe de ser um instrumento de controle externo de pouca relevância dentro do Congresso. Elas são responsáveis por fiscalizar o *Department of Defense -DoD-*<sup>32</sup> órgão do executivo federal que supervisiona e coordena não apenas as três forças armadas, mas também todas as agências de governo ligadas à segurança nacional e à área militar, como a Agência de Segurança Nacional e a Agência de Inteligência de Defesa. O *DoD* administra recursos que desde 1988 nunca foram inferiores à ordem de 300 milhões de dólares, com porcentagens entre 3 e 5,7% do PIB;<sup>33</sup> emprega mais de um milhão de militares em serviço ativo e cerca de 600 mil civis espalhados pelos diversos comandos militares situados no próprio país e ao redor do mundo.<sup>34</sup> Dentre os assuntos da competência das comissões, estão a previdência militar, a seleção para serviço militar, o uso militar da energia nuclear, material bélico e atividades de inteligência.

Já na versão parlamentarista britânica do sistema de comissões existe o *Defence Committee* da Câmara dos Comuns, responsável por monitorar e examinar

---

<sup>32</sup> Segundo Lindsay, a supervisão exercida pelo Congresso norte-americano sobre o Departamento de Defesa é realizada de três maneiras. Fiscal, quando a supervisão busca adequar os pedidos da administração para um programa em particular ao teto orçamentário definido pelo Congresso; administrativa, quando a supervisão é feita de modo a averiguar os gastos de recursos por parte do DoD e se os programas deste são cumpridos conforme o planejado; e política, quando se pretende saber se estes programas alcançaram os fins aos que se destinavam, se essas finalidades fazem sentido e quais programas tem conseqüências desejáveis para a política externa do país. LINDSAY, J. *Congressional Oversight of Department of Defense: reconsidering the conventional wisdom*, 1990.

<sup>33</sup> Segundo dados do *Stockholm International Peace Research Institute*. <http://milexdata.sipri.org/result.php4>. Acesso em 26/09/08.

<sup>34</sup> Como diz orgulhosamente o site do DoD: *In terms of people and operations, we're busier than just about all of the nation's largest private sector companies.*

<http://www.defenselink.mil/pubs/dod101/dod101.html#comparison>. Acesso em 26/09/08.

os gastos, administração e as políticas efetuadas pelo Ministério da Defesa e órgãos associados, incluindo as Forças Armadas. Além deste, também existem entre os Comuns duas comissões relacionadas à defesa nacional que se reúnem sob condições específicas, a saber: o *Armed Forces Bill Select Committee* se reúne a cada cinco anos para analisar, cláusula por cláusula, o projeto de lei que mantém ou corrige as disposições da legislação militar em vigor referente à disciplina militar, de modo a verificar sua compatibilidade com a Convenção de Direitos;<sup>35</sup> os *Committees on Arms Export Controls*, por sua vez, são formados pela ação conjunta das comissões de Defesa, Relações Exteriores, Desenvolvimento Internacional e Negócios, que avaliam as políticas do governo para exportação de armamentos. Na Câmara dos Lordes, a comissão para análise de documentos e questões ligadas à União Européia tem como subcomissão o *Foreign Affairs, Defence and Development Policy Sub-Committee*, que trata das políticas da União Européia para esses setores.<sup>36</sup>

De uma maneira geral, embora a natureza parlamentarista do sistema faça com que sua autonomia seja limitada em comparação com seu congêneres norte-americano, o sistema de comissões parlamentares britânico apresenta uma ampla área de supervisão sobre as atividades das forças armadas.<sup>37</sup> Uma questão que sempre intrigou a ciência política é a de como um sistema tão autônomo como o norte-americano, que reunia legisladores com distintas preferências em torno de questões políticas multidimensionais, seria capaz de garantir a estabilidade das

---

<sup>35</sup> A Convenção de Direitos -*Convention Rights*- ou Convenção Européia de Direitos Humanos é um tratado firmado pelo Conselho Europeu em 1950 e ratificada pela Grã-Bretanha em 1951. Assim, qualquer indivíduo que sinta seus direitos violados sob a vigência da Convenção pode levar o caso para a Corte Européia de Direitos Humanos, sediada em Estrasburgo, na França.

<sup>36</sup> <http://www.parliament.uk/> Acesso em 03/04/2009.

<sup>37</sup> Ainda com mais um exemplo do sistema político alemão, também ele parlamentarista, tem-se que a sua Comissão de Defesa é a única, dentre as demais, que pode constituir-se em comissão parlamentar de inquérito por iniciativa própria, mediante pedido de um quarto de seus membros. Após a derrota do militarismo alemão na Segunda Guerra Mundial e das suas desastrosas conseqüências, era forte no Parlamento a idéia de que o controle político sobre as forças armadas deveria se dar prioritariamente por via parlamentar; esse princípio foi adotado pela Lei Fundamental do país, proclamada em 1949. Ver FLEMES, D. Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil, 2005.

decisões do Congresso, conforme se verificava empiricamente. As respostas, desde o final dos anos 1970, passaram a ser dadas pelo viés do *institucionalismo da escolha racional*, que busca explicar como as regras de procedimento das instituições, como as do sistema de comissões, afetariam o comportamento dos legisladores que, por pressuposto, atuam de maneira a maximizar suas preferências em termos de possibilidades de votos e de benefícios para suas áreas de origem.<sup>38</sup> Ou seja, uma corrente teórica que tem por base o funcionamento do sistema político norte-americano e pressupostos correntes da política norte-americana, como o velho tema dos *vícios privados, virtudes públicas* que inspirou o pensamento dos federalistas do século XVIII e que está presente nas atitudes de *pork-barreling* tão costumeiras dos legisladores daquele país. No que diz respeito ao controle externo, a obtenção de experiência na consideração de políticas públicas e a possibilidade de visibilidade eleitoral representariam, respectivamente, uma condição e um incentivo para a prática de supervisão sobre as ações do poder Executivo.

A corrente neo-institucionalista que não considera os partidos políticos como elementos centrais para o processo legislativo oferece, em contrapartida, destaque para o sistema de comissões; é o que se nota nas abordagens distributiva e informacional, de acordo com Santos.<sup>39</sup> Pela primeira abordagem, a organização do Congresso serviria aos interesses de reprodução eleitoral de seus membros que, de modo a melhor defenderem os interesses de seus respectivos distritos, dependeriam de instituições internas que lhes garantissem o desenvolvimento da *expertise* necessária sobre certos tipos de políticas públicas; é o caso das comissões com vasto poder de agenda, que privilegiam a antiguidade como requisito para posições de hierarquia e cujos instrumentos regimentais impedem os projetos aprovados na comissão de serem alterados no plenário. Já pela abordagem informacional, as comissões especializadas também seriam um meio de se obter

---

<sup>38</sup> HALL, P. & TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo, 2003.

<sup>39</sup> SANTOS, F. A reforma do Poder Legislativo no Brasil, 2005: 33.

*expertise*, porém não em benefício próprio dos parlamentares e sim em nome da eficiência do processo legislativo, através do desenvolvimento das comissões e da organização destas de maneira a agregar as distintas tendências de opinião existentes nas casas do Congresso.

A influência de tais abordagens teóricas pode ser vista em boa parte dos estudos da ciência política latino-americana sobre as comissões parlamentares e as relações entre Executivo e Legislativo. Uma das razões para tal foi a necessidade de se fomentar o desenvolvimento das novas instituições democráticas dos países em transição a partir de modelos mais *consagrados* dessas instituições, como os das democracias trilaterais estadunidense, europeia e japonesa. No entanto, o que se constata com o desenrolar dos novos regimes democráticos é que, nos regimes presidencialistas latino-americanos, a separação de poderes não é tão nítida como parece ser no caso norte-americano, visto que neles o Executivo teria maior área de participação e de iniciativa no processo legislativo, enquanto o Legislativo se comportaria de maneira *reativa* em relação ao Executivo.

Enquanto alguns autores viam em tal situação um motivo de descrença nas democracias presidencialistas latino-americanas, outros, como o já citado O'Donnell, consideravam as democracias delegativas e afins como um subtipo das democracias existentes, um híbrido de componentes democráticos, no sentido procedimental do termo e concepções práticas políticas autoritárias. Por outro lado, trabalhos como o do também já citado Pessanha constata que a maior presença do Executivo no âmbito legislativo não é exclusividade por países externos ao clube dos regimes democráticos dos países ocidentais de capitalismo avançado. O funcionamento e resultados das instituições democrático-representativas de cada país são moldados por fatores históricos, políticos e institucionais específicos que, por sua vez, irão delimitar os caminhos para possíveis mudanças posteriores, tanto no âmbito das instituições quanto no das concepções e práticas políticas. Assim, instituições políticas fadadas ao fracasso do ponto de vista de certa concepção de democracia podem constituir na verdade estágios de um tipo próprio de

desenvolvimento democrático, cujo sucesso ou fracasso dependerão de fatores nem sempre apreensíveis a contento por determinados modelos da ciência política.

### **As comissões parlamentares de defesa nacional no Brasil**

As comissões parlamentares são locais que unem representantes de distintas tendências e motivações políticas e pessoais e, de acordo com as concepções ideológicas -ou fisiológicas- de cada um, diversas visões sobre o papel das forças armadas em relação à sociedade. A forma pela qual as ações e matérias referentes às forças armadas são supervisionadas pelas comissões parlamentares, os resultados e as conseqüências do exercício de tal supervisão permitem inferir como se dá a dinâmica das interações entre militares e parlamentares dentro do sistema político; e como isso influencia as duas dimensões da direção política democrática sobre a instituição militar.

O papel do sistema de comissões parlamentares permanentes como mecanismo de *accountability* intraestatal deriva de suas funções, definidas pelo regimento interno da Câmara, como *co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação.*<sup>40</sup> Dentre as competências das comissões permanentes na Câmara e no Senado, além da discussão e votação de projetos de lei, encontram-se: a realização de audiências públicas; a convocação de ministros de Estado e a solicitação de depoimentos de cidadãos e autoridades; a apreciação de planos de desenvolvimento, acompanhamento e fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e suas entidades, com auxílio do Tribunal de Contas da União no caso da Câmara; acompanhar a elaboração e execução da proposta orçamentária; e, por fim, a

---

<sup>40</sup> Ver o artigo 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e artigo 90 do Regimento Interno do Senado Federal.

*fiscalização e controle dos atos do Executivo*, inclusive com a possibilidade de sustar os atos dele que extrapolem o poder regulamentar e os limites da legislação delegativa.<sup>41</sup>

A composição das comissões parlamentares é proporcional ao número de assentos que cada partido obtém na Câmara e no Senado; o mesmo acontece com a Mesa de cada Casa, pois ela é a Comissão Diretora.<sup>42</sup> Tanto na Câmara como no Senado, é através de uma reunião do Colégio de Líderes que se decide quais os parlamentares de seus partidos que ocuparão as vagas das comissões, bem como formar suas respectivas mesas diretoras. A decisão é implementada através de ato da Mesa da Casa, no início de cada sessão legislativa.<sup>43</sup> As vagas na comissão pertencem ao partido ou ao bloco parlamentar, de modo que os parlamentares podem ser substituídos mediante pedido de seus respectivos líderes; ainda que troquem de partido, a proporcionalidade na alocação das comissões não será afetada. De acordo com Muller, os critérios levados em consideração pelos líderes na hora de distribuir os membros das comissões são a coerência ideológica e a lealdade política expressos na trajetória de cada parlamentar; por conseguinte, os líderes irão colocar os seus parlamentares em comissões estrategicamente importantes para o partido ou para o processo em geral, como é o caso da Comissão de Constituição e Justiça e de comissões econômico-administrativas, como a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Ver artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o artigo 90 do Regimento Interno do Senado Federal.

<sup>42</sup> Segundo o regimento interno da Câmara, em seu artigo 27, a representação numérica das bancadas nas Comissões será estabelecida dividindo-se o número de membros da Câmara pelo número de membros de cada Comissão, e o número de deputados de cada Partido ou Bloco Parlamentar pelo quociente assim obtido. O inteiro do quociente final, dito quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer em cada Comissão.

<sup>43</sup> Sessão legislativa é o período anual de trabalho dos parlamentares. No Congresso Nacional, a sessão legislativa ordinária vai de 02 de fevereiro a 22 de dezembro, com recesso entre 18 e 31 de julho. Porém, a sessão não será encerrada até que o Congresso aprove o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Já a Legislatura é o período de quatro anos, ou quatro sessões legislativas, no qual funciona o corpo parlamentar.

<sup>44</sup> MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados, 2005.

Assim que o projeto legislativo é apresentado numa das Casas, logo é enviado para análise das comissões permanentes, que devem emitir um relatório a respeito do assunto tratado. Após essa etapa, se aprovado, o projeto de lei será submetido à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para averiguação de sua constitucionalidade e pertinência legal e, caso necessário, para a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle para que se verifique se o projeto possui implicações orçamentárias.<sup>45</sup> Em seguida, caso passe por essa etapa, o projeto segue para votação em plenário. A Constituição de 1988 deu às comissões parlamentares a prerrogativa do poder terminativo, isto é, o poder de aprovar definitivamente os projetos sem necessidade de votação em plenário, o que conferiria autonomia às comissões e descentralizaria o processo decisório no Legislativo.<sup>46</sup> Porém, constata-se que, no Congresso, prevalece a centralidade decisória atribuída pelos Regimentos Internos à Mesa e ao Colégio de Líderes, em detrimento da autonomia das comissões. O uso do poder terminativo pelas comissões parlamentares é um fator referente à autonomia delas dentro do Legislativo e, como tal, constitui um tema digno de estudo pela ciência política.<sup>47</sup>

Além das comissões permanentes, as casas do Legislativo brasileiro contam com os recursos das comissões temporárias, que são criadas para apreciação de um determinado assunto e se extinguem no término da legislatura ou então quando sua finalidade é atingida ou seu prazo de duração expira. De acordo com os regimentos, podem ser de três tipos: especiais, de inquérito e externas. As comissões temporárias especiais, na Câmara, servem para dar parecer à propostas de emenda constitucional e projetos de código, ou à proposições que sejam da competência de mais de três comissões;<sup>48</sup> no Senado, são chamadas de comissões internas e desempenham atribuições previstas no Regimento da Casa.<sup>49</sup> As

---

<sup>45</sup> Ver o artigo 139 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados..

<sup>46</sup> Artigo 58 da Constituição Federal.

<sup>47</sup> FIGUEIREDO, Argelina, e Fernando LIMONGI. Modelos de Legislativo, 2005.

<sup>48</sup> Artigo 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>49</sup> Artigo 74 do Regimento Interno do Senado Federal.

comissões externas, tanto na Câmara quanto no Senado, são constituídas para representar a Casa em atividades como averiguações in loco e eventos como seminários e solenidades. Já as comissões parlamentares de inquérito, as famosas CPIs, existem em conformidade com o artigo 58 da Constituição Federal, que as dota de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais visando a apuração de um determinado fato, sendo que as conclusões podem ser enviadas para o Ministério Público para que este promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Para a realização de suas funções, a CPI pode requisitar informações e depoimentos de membros de órgãos governamentais, administrativos, empresas públicas e privadas, que sejam de interesse da investigação.<sup>50</sup> Além das CPIs da crise aérea, realizadas em 2007, no período estudado não foram realizadas CPI's que envolvessem diretamente o ministério da Defesa.

Para tratar de assuntos referentes às forças armadas e à Defesa Nacional, a Câmara e o Senado contam com suas respectivas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Como em todas as demais, a composição de tais comissões e de suas Mesas diretoras obedece aos critérios de representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares de cada casa. Dada a centralidade que se busca para o Legislativo nas jovens democracias liberais latino-americanas, as comissões se apresentam como elementos principais da participação parlamentar na condução dos assuntos de defesa e, como tal, vêm despertando a atenção dos estudiosos do tema.

A Comissão de Relação Exteriores e Defesa Nacional da Câmara foi criada em 1997, após junção da Comissão de Relações Exteriores com a de Defesa Nacional, que existia em separado, mas não conseguia reunir número suficiente de integrantes.<sup>51</sup> De acordo com o Regimento Interno da casa, são da competência da Credn a política de defesa nacional, os estudos estratégicos e as atividades de

---

<sup>50</sup> Artigos 36 e 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; Artigo 142 do Regimento Interno do Senado Federal.

<sup>51</sup> FUCILLE, A. Legislativo e questões de defesa no Brasil: uma agenda inconclusa, 2003.

informação e contra-informação; as forças armadas e auxiliares, a administração pública e serviço dos militares, a passagem e permanência de tropas estrangeiras no país e o envio de tropas para o exterior; assuntos referentes às fronteiras e áreas tidas como indispensáveis à defesa nacional; direito militar, marítimo, aeronáutico, espacial e legislação de defesa nacional; e, finalmente, declaração de guerra, condições para armistício e paz e mobilização para a guerra.<sup>52</sup> Já a CRE tem suas competências principais resumidas em um artigo do regimento interno da casa, segundo o qual cabem a ela as *forças armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz.*<sup>53</sup> Atualmente, a CRE dispõe de uma subcomissão referente ao tema, a Subcomissão Permanente para Modernização e Reparelhamento das Forças Armadas.

Vale ressaltar que, além das comissões e subcomissões acima, outras também podem, eventualmente, tratar de questões relacionadas aos militares. É o caso, por exemplo, da Comissão de Amazônia e Desenvolvimento Regional da Câmara, e da Subcomissão Permanente da Amazônia, vinculada à CRE; da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, criada em 1999 para que deputados e senadores pudessem fiscalizar e controlar a recém-criada Agência Brasileira de Inteligência – Abin; e, com relação ao uso das forças armadas em atividades de segurança pública e afins, também a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, da Câmara.

### **Audiências públicas**

Esta parte do trabalho irá analisar o uso das audiências públicas, um recurso formal de controle externo por parte das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional. As *audiências públicas* são exclusivas das comissões parlamentares e

---

<sup>52</sup> Artigo 32, inciso XV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>53</sup> Artigo 103 do Regimento Interno do Senado Federal.

visam fornecer instruções para o trabalho destas, através da solicitação da presença de autoridades ou figuras da sociedade em geral; sua iniciativa é prerrogativa da comissão, podendo também caber aos parlamentares mediante aprovação daquela.<sup>54</sup> A audiência funciona como uma arena de discussão sobre determinada política pública, na qual os parlamentares podem obter informações diversificadas sobre a matéria em questão, através do contato direto com os interessados ou autoridades no assunto. Não apresenta caráter conclusivo e os parlamentares decidem o uso que farão dos conhecimentos ali obtidos; além da importância informacional, as audiências públicas atendem aos princípios de transparência, legitimidade e participação do processo legislativo democrático.<sup>55</sup>

Para o pesquisador, as audiências públicas permitem verificar o sentido das discussões realizadas nas comissões, através das questões e afirmações feitas pelos parlamentares aos expositores e dos motivos que inspiraram aqueles a pedir por uma audiência sobre aquele assunto. Por exemplo, uma audiência pública que trata sobre a missão de paz no Haiti pode servir também para discussões sobre o emprego das forças armadas na segurança pública brasileira, pois alguns parlamentares enxergam naquela missão uma espécie de *teste* das capacidades militares no confronto à criminalidade. Geralmente, as audiências envolvendo assuntos militares -é importante lembrar que a comissão não é exclusiva deles- contam com a presença do Ministro da Defesa, militares e demais indivíduos ligados ao setor, o que permite também uma amostra da visão oficial do Ministério da Defesa e de cada força em relação aos temas abordados.

Para a análise do conteúdo integral das audiências públicas, é preciso recorrer às notas taquigráficas. Os temas das audiências listadas foram separados em assuntos militares e de defesa nacional e assuntos de política externa, dada a orientação dupla das comissões estudadas, conforme o próprio nome delas

---

<sup>54</sup> Ver artigo 256 do Regimento Interno da Câmara e o artigo 93 do Regimento Interno do Senado Federal.

<sup>55</sup> SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo, 2002.

demonstra. A classificação obedeceu não apenas à temática exposta pela ementa de cada audiência, mas também à convocação ou não de militares, representantes do Ministério da Defesa -incluindo o próprio ministro- e demais figuras da sociedade, como jornalistas, empresários ou acadêmicos relacionados à área em questão.<sup>56</sup>

**Tabela 3**

**Audiências públicas realizadas na Credn e na Cre entre 2005 e 2007**

**(entre parênteses, as que trataram de temas militares)**

	<b>Credn</b>	<b>Cre</b>	<b>Total (por ano)</b>
<b>1999</b>	09(05)	02(00)	11(05)
<b>2000</b>	04(01)	02(01)	06(02)
<b>2001</b>	25(05)	10(03)	35(08)
<b>2002</b>	05(00)	05(00)	10(00)
<b>2003</b>	56(10)	34(10)	90(20)
<b>2004</b>	11(03)	13(06)	24(09)
<b>Total (por comissão)</b>	110(24)	66(20)	176(44)

Fonte: CASTRO SANTOS, M. H. de. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informações 1995-2004, 2005.<sup>57</sup>

	<b>Credn</b>	<b>Cre</b>	<b>Total (por ano)</b>
<b>2005</b>	12 (05)	02 (01)	14(06)
<b>2006</b>	07 (03)	03 (00)	10(03)
<b>2007</b>	28 (10)	13 (06)	41(16)
<b>Total (por comissão)</b>	47 (18)	18 (07)	65(25)

Fonte: Reuniões - Site da Credn/Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.gov.br/comissoes/credn/reunioes.html>. Acesso em 06 de janeiro de 2009. Sistema de Informações Legislativas - Site do Senado Federal. [http://webthes.senado.gov.br/silo/processo\\_pesq\\_avan.asp?tipo=COM&item=3.1.6&comissao=CRE](http://webthes.senado.gov.br/silo/processo_pesq_avan.asp?tipo=COM&item=3.1.6&comissao=CRE). Acesso em 06 de janeiro de 2009.

Durante as três sessões legislativas consultadas a CREDN realizou um total de 47 audiências públicas, dentre essas apenas 18 tratavam de questões relacionadas às forças armadas, enquanto a Cre realizou 18, dentre as quais apenas 7 trataram daquele tipo de assunto. Vale reiterar aqui, a respeito desses números, a constatação de Castro Santos de que, embora em números absolutos os deputados peçam bem mais audiências do que os senadores, estes levam vantagem sobre os primeiros quando se considera o número de audiências

<sup>56</sup> A relação dessas audiências encontra-se em anexo a essa dissertação. Ver Anexo 1, páginas 129-133.

<sup>57</sup> As fontes do levantamento feito pela autora são o Sistema de Informação do Congresso e os Arquivos da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado.

realizadas per capita, isto é, em relação aos 513 deputados e 81 senadores que compõem o Legislativo brasileiro.<sup>58</sup> Se considerar-se também que os senadores possuem bem mais experiência e profissionalização que os deputados,<sup>59</sup> então se percebe que o uso desses recursos de controle externo por parte do Senado, pelo menos quantitativamente, não é assim tão desprezível quanto Flemes, por exemplo, julga ser.<sup>60</sup> A vantagem quantitativa *per capita* também permanece com o Senado quando se consideram as audiências cuja temática teve relação direta com a área militar ou de defesa nacional, onde se obtém a marca de 0,08 audiências públicas no Senado contra 0,03 na Câmara.

Ainda no plano meramente quantitativo, o número de audiências públicas realizadas variou de ano a ano, apresentando uma baixa significativa no ano de 2006, tanto na Câmara como no Senado; tal fato corrobora a tendência apontada por Lemos, de que nos anos eleitorais o uso de instrumentos de controle externo sofre com o esvaziamento geral da atividade legislativa.<sup>61</sup> Em 2006, ano de eleições para Executivo e Legislativo federais e estaduais, a Credn realizou apenas 7 audiências públicas, sendo 3 sobre assuntos militares enquanto a Cre fez 3 audiências, nenhuma sobre aquele assunto. Outra tendência sugerida pela autora citada e que se confirma neste levantamento é a tendência ao uso dos instrumentos de controle externo no primeiro ano de mandato dos deputados e de parte dos senadores;<sup>62</sup> no ano de 2007, na Credn, contam-se 28 audiências, sendo 10 sobre assuntos militares e de defesa nacional, enquanto na Cre a soma chega a 13, com 6 audiências a respeito daquele assunto.

Em relação às pessoas convidadas a prestar informações nas audiências, a maioria delas consistiu no ministro da Defesa e seus representantes e encarregados

---

<sup>58</sup> Idem

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> FLEMES, D. Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil, 2005.

<sup>61</sup> LEMOS, L. B. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle, 2005.

<sup>62</sup> Idem

de diversos órgãos ligados ao Ministério e às forças armadas; desses, o número de militares da ativa é maior do que o de civis. Das audiências listadas, apenas duas na Câmara e uma no Senado contaram com a participação de pessoas exteriores à estrutura do ministério ou sem vínculos formais com ele; naquelas, os chamados eram membros das indústrias de defesa, jornalistas e professores universitários. Os temas ligados à política e comércio exterior predominam. Como a listagem das audiências demonstra, os temas das reuniões seguiam a alguns dos principais assuntos envolvendo os militares naquele período, dentre os quais se destacam a crise da aviação civil, a missão de paz brasileira no Haiti, problemas da região amazônica e os projetos de reaparelhamento das forças armadas. Apesar da relevância dos temas abordados pelas duas comissões de Relações Internacionais e Defesa Nacional, a abrangência temática permanece restrita aos assuntos mais urgentes na agenda política em relação aos militares e à defesa nacional. E, durante o período analisado, esses assuntos foram a crise do setor aéreo e a questão orçamentária e salarial.

#### Crise da aviação civil

Juntamente com o reaparelhamento das forças e as necessidades orçamentárias, um dos principais temas das audiências públicas realizadas durante o período foi a crise da aviação civil, que veio à tona em 2006, após ser denunciada pela falência de uma grande companhia de aviação brasileira e cujo saldo consistiu em uma série de atrasos em aeroportos de todo país, dois acidentes aéreos de grandes proporções e ameaças de paralisação por parte dos controladores de voo.<sup>63</sup> Para muitos brasileiros, a crise da aviação civil também pode ter representado a primeira vez em que se ouviu falar com frequência do

---

<sup>63</sup> Na verdade, já se percebia que a aviação civil brasileira estava em crise desde anos anteriores, como prova um estudo realizado pela consultoria legislativa do Senado, em 2003. Neste trabalho, refere-se a crise aérea para indicar os acontecimentos ocorridos nos anos de 2006 e 2007, a partir da falência da Varig e que culminaram com o caos nos aeroportos e as tragédias envolvendo aviões de passageiros. Para o citado estudo da consultoria legislativa, ver PINTO, V. C. A crise na aviação brasileira, 2003;

Ministério da Defesa, cujo ministro passou a ter suas ações cobradas com mais ênfase pela opinião pública, visto que a aviação civil faz parte da estrutura do Comando da Aeronáutica. A crise também possuía um elemento relacionado às relações civil-militares, pois os controladores de voo treinados pela Aeronáutica reclamavam por um plano de carreira semelhante ao de seus pares civis, o que gerou uma situação de quebra de hierarquia e indisciplina, inclusive com alguns controladores presos. Sobre esse assunto e também sobre a segurança de voo e tráfego aéreo, houve uma audiência na Credn em dezembro de 2006 <sup>64</sup> que contou com a presença do ministro da Defesa, do comandante da Aeronáutica, do diretor da Agência Nacional de Aviação Civil, do presidente da Infraero e de representantes dos sindicatos das empresas aéreas, dos aeronautas e trabalhadores do setor aéreo.

Em abril de 2007, a Credn teve outra audiência sobre a crise da aviação civil, <sup>65</sup> a única sobre o assunto nessa comissão, dessa vez com a presença dos novos diretor e secretário-geral da Anac, ocasião na qual a questão da desmilitarização dos controladores de voo foi retomada pelos deputados presentes. No dia seguinte a essa audiência, foi a vez da Cre ouvir sobre o tema, tendo como convidados o ministro da Defesa e o novo comandante da Aeronáutica. Em uma longa e tensa reunião, marcada pelos atritos entre os senadores Hieráclito Fortes e Marcelo Crivella, debateu-se sobre as condições de funcionamento do sistema de controle aéreo e de infra-estrutura para o tráfego aéreo, além é claro da situação profissional dos controladores de voo. <sup>66</sup>A crise do setor aéreo, no entanto, era um

---

<sup>64</sup> Pelos requerimentos dos deputados membros da Credn Fernando Gabeira, do PV-RJ; Maninha, do PSOL-DF; André Costa, sem partido (até 2005, foi do PT-RJ); e dos membros da Comissão de Defesa do Consumidor, deputados Selma Schons, do PT-RR; Ivan Valente, do PSOL – SP; Dimas Ramalho, do PPS-SP; Luiz Antônio Fleury Filho, do PTB-SP; e Sandro Matos, do PTB-RJ.

<sup>65</sup> Por requerimento do deputado Luís Carlos Hauly, do PSDB-PR. Ver nota taquigráfica em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/credn/notastag/11042007%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20dos%20efeitos%20da%20crise%20do%20setor%20a%C3%A9reo.pdf>, acesso em 28/01/09.

<sup>66</sup> Durante essa audiência, o senador Romeu Tuma anunciou a criação de uma Subcomissão para Modernização das Forças Armadas; porém, curiosamente, essa subcomissão já existia desde o dia 06/06/2006, inclusive presidida pelo próprio Romeu Tuma. Talvez o senador

tema que ia além da área estritamente militar, do controle da aviação civil pela aeronáutica; trazia também implicações para o turismo, para as atividades econômicas do país e para o cotidiano de milhares de brasileiros. Além disso, os dois graves acidentes aéreos acontecidos durante a crise adicionaram doses extras de preocupação e atenção para com o assunto, garantindo que a classe política examinasse com mais atenção o assunto.

#### Orçamento e reaparelhamento das forças armadas

Os orçamentos das forças armadas e os projetos de reaparelhamento foram os assuntos mais debatidos pelas comissões permanentes de Relações Exteriores e Defesa Nacional durante o período, com destaque para a seqüência de audiências públicas realizadas tanto na Credn como na Cre, entre agosto e outubro de 2007 e que contaram com a participação dos comandantes das forças armadas. A questão orçamentária e salarial é um constante foco de atrito entre as forças armadas e o poder político civil. Pela listagem de audiências públicas para o ano de 2005, tem-se que no dia 08/06 desse ano foi realizada uma audiência pública na Comissão da Câmara, na qual o diretor do Departamento de Planejamento Orçamentário e Financeiro do Ministério da Defesa e o subsecretário geral do Serviço Externo do Ministério das Relações Exteriores foram chamados a falar sobre o PLN 04/2005, que estabelecia as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária. Além disso, destacam-se as audiências públicas realizadas entre agosto e outubro de 2007 nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado, quando os comandantes das três forças falaram sobre suas respectivas questões orçamentárias e programas de reaparelhamento.

Nessas audiências, cada comandante teve a oportunidade de fazer uma apresentação da sua força, cujos tópicos geralmente versavam sobre suas funções

---

tivesse se referido a uma nova subcomissão ou a uma reformulação da existente que, de acordo com as informações do site do Senado, não teve nenhuma outra reunião além daquela que a fundou nem matérias em sob sua responsabilidade.

constitucionais, as prioridades de seus respectivos planos de reaparelhamento, as dificuldades enfrentadas por cada força quanto ao investimento, equipamentos e recursos humanos, além de eventuais esclarecimentos sobre alguns termos de uso militares. A seguir, será feita uma breve crônica dessas audiências públicas, para que se possa visualizar melhor o nível e a natureza dessas reuniões que, a princípio, servem como fórum de discussão e orientação dos parlamentares sobre o assunto em pauta visto que, em sua grande maioria, eles não são especialistas na área.

Na audiência do dia 19/09/2007, realizada pela Credn em conjunto com a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, o comandante da Marinha e Almirante-de-Esquadra Júlio Soares de Moura Neto fez uma detalhada e didática apresentação, justificando as prioridades do plano de reaparelhamento da Marinha para 2008 com base nas diretrizes da PDN e nas restrições impostas pela conjuntura.<sup>67</sup> Foram demonstrados também os benefícios diretos e indiretos que o reaparelhamento traria para a sociedade brasileira. Apelou para que o valor previsto fosse mantido, ainda que seja abaixo do que a Marinha necessita, sem sofrer contingenciamentos por parte da área econômica do governo. As questões feitas pelos deputados versavam sobre: o cenário estratégico internacional e os problemas ambientais causados pela água de lastro dos navios;<sup>68</sup> a questão salarial;<sup>69</sup> a importância econômica dos projetos desenvolvidos pela Marinha e o papel social das FFAA no treinamento de jovens;<sup>70</sup> os propósitos e a situação do programa nuclear e o impacto orçamentário dos ganhos com os terrenos de marinha;<sup>71</sup> efetividade do programa de reaparelhamento e expectativas da

---

<sup>67</sup> Ver nota taquigráfica em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/credn/notastaq/Aprecia%C3%A7%C3%A3o%20de%20itens%20constantes%20da%20pauta%20e%20leitura%20do%20relat%C3%B3rio%20do%20Deputado.pdf>, acesso em 28/01/09.

<sup>68</sup> Pergunta do deputado Fernando Gabeira, do PV-RJ.

<sup>69</sup> Pergunta do deputado Francisco Rodrigues, do DEM-RR.

<sup>70</sup> Pergunta do deputado Wellington Fagundes, do PR-MT, então presidente da Cdeic.

<sup>71</sup> Pergunta do deputado Marcondes Gadelha, do PSB-PB.

marinha quanto aos recursos orçamentários; <sup>72</sup> o papel do serviço militar na formação dos jovens, uso e manutenção dos porta-aviões; <sup>73</sup> e sobre como é feito o processo de modernização do aparelhamento naval. <sup>74</sup> Na audiência de mesmo assunto, realizada em 16/08/07 no Senado, houve reclamações de que, em relação ao orçamento, o que o Congresso faz é aprovar uma obra de ficção, pois o Executivo libera ou não os recursos de maneira monocrática; <sup>75</sup> e que os parlamentares só podem mexer em 14% do orçamento e, disso, mais de 50% não é liberado pelo Executivo. <sup>76</sup>

Na audiência de 03/10/2007, na Credn, a apresentação do comandante do Exército General Enzo Martins Peri seguiu o mesmo caráter didático do colega de Marinha, com uma visão de conjuntura interna e externa e recordando a conformidade do plano de reaparelhamento com as diretrizes da PDN. <sup>77</sup> Explicou sobre a organização das brigadas, que são as unidades básicas do exército e sobre as estratégias de emprego, sobre as prioridades do projeto e prognósticos orçamentários. O comandante também falou da necessidade de uma política de vencimentos que considere as especificidades da profissão militar, valorizando-a. Questões abordadas pelos deputados: por que o Exército não faz operações de repressão ao tráfico nas cidades de fronteira no Sul do país, <sup>78</sup> para o que o comandante respondeu que, se for preciso usar poder de polícia nas ações nos Estados, os militares deveriam possuir algum respaldo jurídico; por que o Exército não muda seus paradigmas em relação às fronteiras, melhorando o SIVAM para uma vigilância mais eletrônica e se não é possível haver uma maior coordenação

---

<sup>72</sup> Pergunta do deputado André de Paula, do DEM-PE.

<sup>73</sup> Pergunta do deputado William Woo, do PSDB-SP.

<sup>74</sup> Pergunta do deputado Nakayama, do PSC-PR.

<sup>75</sup> Pergunta do senador Flexa Ribeiro, do PSDB-PA.

<sup>76</sup> Pergunta do senador Mozarildo Cavalcanti, do PTB-RR.

<sup>77</sup> Ver nota taquigráfica em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/credn/notastaq/Vota%C3%A7%C3%A3o%20de%20requerimentos%20e%20discuss%C3%A3o%20sobre%20o%20Programa%20de%20Reaparelhamento%20do.pdf> acesso em 28/01/09.

<sup>78</sup> Pergunta da deputada Marina Magessi, do PPS-RJ.

entre a Abin e o Exército; <sup>79</sup> quais projetos prioritários de ciência e tecnologia foram iniciados e com quais parcerias. <sup>80</sup>

Houve também um apelo para que os militares aparecessem mais freqüentemente à Câmara para debater esses assuntos e que, em relação aos recursos pedidos pelos deputados nas emendas ao orçamento, *não vemos sequer a divulgação da liberação desses recursos, nenhuma divulgação dos nomes dos Parlamentares que tenham feito algo nesse sentido, até para ajudar na perpetuação ou na manutenção de seus mandatos*; e um clamor por melhores condições salariais. <sup>81</sup> Também se reclamou que, a despeito da arrecadação crescente, os investimentos vêm diminuindo e a execução orçamentária ficará abaixo do esperado mais uma vez; e que é preciso investir para que as forças armadas possam fazer frente ao *potencial emergente* da Venezuela, pois toda a sociedade quer o fortalecimento das forças armadas porque elas, *ao contrário de nós parlamentares*, têm grande credibilidade. <sup>82</sup>

Considerando a intervenção anterior uma provocação ideológica, outro deputado disse que, quando relator do Orçamento, viu que o desmonte das forças armadas já vinha de bem antes; o mesmo deputado quis saber se continuarão as transferências de efetivos para as fronteiras. <sup>83</sup> Também se questionou o emprego *voluntarioso* das forças armadas em missões como construção e reparo de estradas e transposição do São Francisco; e se a privatização não seria uma boa medida para a Imbel; <sup>84</sup> para isso, o comandante responde que tais missões são contribuições ao desenvolvimento do país, em áreas nas quais a iniciativa privada não se interessaria e que a privatização da Imbel, como indústria estratégica, traria

---

<sup>79</sup> Pergunta do deputado Fernando Gabeira, do PV-RJ.

<sup>80</sup> Pergunta do deputado William Woo, do PSDB-SP.

<sup>81</sup> Pergunta do deputado Jair Bolsonaro, do PP-RJ.

<sup>82</sup> Pergunta do deputado Luís Carlos Hauly, do PSDB-PR.

<sup>83</sup> Pergunta do deputado Carlito Merss, do PT-SC.

<sup>84</sup> Pergunta do deputado João Almeida, do PSDB-BA.

o risco de interferências indesejadas ao interesse nacional. Por fim, uma pergunta sobre a suposta aterrissagem de helicópteros venezuelanos em Roraima. <sup>85</sup>

Na audiência de 04/10/2007, no Senado, o comandante do Exército repetiu quase a mesma apresentação da Câmara. <sup>86</sup> Dessa vez, foram feitos os seguintes questionamentos: informações sobre a situação da missão de paz no Haiti; <sup>87</sup> quais as políticas pensadas para se fazer uma indústria de defesa no Brasil; <sup>88</sup> com quais países o Brasil possui acordos de cooperação técnica em ciência e tecnologia, se algum pequeno efetivo do Exército permaneceria no Rio para atuar na segurança pública e se haveria necessidade de reforma constitucional para maior atuação militar na segurança interna. <sup>89</sup>

As apresentações do comandante da Aeronáutica, Tenente Brigadeiro-do-Ar Juniti Saito tiveram aparentemente o mesmo roteiro, porém, a pedido do próprio, tanto a audiência do Senado em 13/09/07 <sup>90</sup> quanto a da comissão da Câmara, realizada em 17/10/07, foram realizadas como sessão secreta. A respeito das audiências com o Almirante de Esquadra Júlio Soares de Moura Neto, cabe dizer que ele ainda participou de uma para a Credn e outra para a Cre a respeito do programa nuclear da Marinha, nos dias 12/09 e 25/10, respectivamente e ambas realizadas em conjunto com as comissões de Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática de cada Casa.

No dia 31 de outubro de 2007, foi a vez do novo ocupante do cargo de ministro da Defesa, Nelson Jobim, comparecer pela primeira vez a uma audiência pública na Credn. Significativamente, desde sua posse em julho de 2007 o número

---

<sup>85</sup> Pergunta do deputado Edio Lopes, do PMDB-RR.

<sup>86</sup> Por requerimento do senador Heráclito Fortes, do DEM-PI. Ver nota taquigráfica em <http://legis.senado.gov.br/sil/servlet/ArqToPDF?arq=http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20071004RO031.rtf>, acesso em 28/01/2009 às 18:15.

<sup>87</sup> Pergunta do senador Eduardo Suplicy, do PT-RJ.

<sup>88</sup> Pergunta do senador Francisco Dornelles, do PP-RJ.

<sup>89</sup> Pergunta do senador Antônio Carlos Valadares, do PSB-SE.

<sup>90</sup> Por requerimento do senador Heráclito Fortes, do DEM-PI. Ver nota taquigráfica em <http://legis.senado.gov.br/sil/servlet/ArqToPDF?arq=http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20070913RO028.rtf>, acesso em 28/01/2009 às 18:18.

de audiências públicas sobre questões afins ao Ministério da Defesa aumentou, possuindo inclusive uma regularidade temática, como é caso das audiências demonstradas nesse tópico sobre o reaparelhamento das forças armadas. Se isso é mérito exclusivo da nova gestão não se pode afirmar com certeza, porém o que se viu, nas similaridades entre as apresentações dos comandantes militares, é que todos salientaram a necessária adequação entre os projetos de cada força e os propósitos políticos aos quais esses projetos obedecem e que são definidos pela política de defesa nacional, ao invés de simplesmente atenderem as necessidades da tropa. Essa orientação foi demonstrada também pelo ministro que, na ocasião, também anunciou o plano de aumento salarial para os militares; segundo o deputado autor do requerimento da audiência, conhecido pela atuação corporativa em defesa das forças armadas, aquele depoimento havia sido melhor que o esperado.<sup>91</sup> Embora o tema da reunião fosse o reaparelhamento e a questão salarial, os outros deputados inscritos para perguntas aproveitaram a situação para tratar de assuntos variados, alguns dos quais acabariam por repercutir na agenda política nacional já no próximo ano. Entre as indagações dos deputados, houve a cobrança do aprofundamento da Política Nacional de Defesa<sup>92</sup>, além de várias dúvidas a respeito da crise do setor aéreo, sua continuidade e solução;<sup>93</sup> também se abordou a questão dos indígenas da Raposa Serra do Sol,<sup>94</sup> em Roraima e o uso das forças armadas no combate ao crime organizado.<sup>95</sup>

#### Missão de Paz no Haiti

---

<sup>91</sup> Comentário do deputado Jair Bolsonaro, do PP-RJ.

<sup>92</sup> Comentário do deputado José Genoíno, do PT-SP.

<sup>93</sup> Perguntas dos deputados Íris de Araujo, do PMDB-GO; Luís Carlos Hauly, do PSDB-PR; Francisco Rodrigues, do DEM-RR; Arnaldo Madeira, do PSDB-SP; Luciana Genro, do PSOL-RS; e Jorginho Maluly, do DEM-SP.

<sup>94</sup> Pergunta do deputado Colbert Martins, do PMDB-BA.

<sup>95</sup> Pergunta do deputado Marcelo Itagiba, do PMDB-RJ.

Outro tema atual que envolve as forças armadas brasileiras é a participação de voluntários no contingente de militares de 16 países <sup>96</sup> na missão de paz no Haiti, dirigida pela Organização das Nações Unidas. A *Minustah*, como é chamada, foi criada em 2004 para restaurar a ordem no país após a onda de violência que culminou com a renúncia do presidente Jean-Bertrand Aristide. Os objetivos da missão consistem em estabilizar o país, desarmar os grupos rebeldes e, como de praxe, promover eleições limpas e o desenvolvimento das instituições e da economia do Haiti. <sup>97</sup> Os dois primeiros comandantes do contingente militar foram generais brasileiros; entre 2004 e 2005, o general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, substituído pelo general Urano Teixeira da Matta Bacellar que, no entanto, acabou cometendo suicídio em 2006; o comando das tropas segue a cargo de generais brasileiros. O empenho brasileiro na missão pode ser considerado como uma tentativa de promover o país a uma cobiçada cadeira no Conselho de Segurança da ONU, a garantir a liderança brasileira na América Latina e o impacto econômico que isso pode trazer e, também, uma valiosa fonte de experiência profissional e organizacional para as forças armadas brasileiras, em especial no emprego combinado de forças. <sup>98</sup>

Quanto à proposta de envio de tropas para o Haiti, Diniz avaliou que a atuação legislativa apresentou *maior envolvimento e atenção do que é o de costume*. Dentro do partido do Presidente da República, dos partidos da oposição e até mesmo da base governamental houve críticas e resistências ao pedido de autorização para o envio dos soldados, sob as alegações de que, ao se envolver

---

<sup>96</sup> São eles: Argentina, Benin, Bolívia, Brasil, Canadá, Chade, Chile, Croácia, França, Jordânia, Nepal, Paraguai, Peru, Portugal, Turquia e Uruguai.

<sup>97</sup> Não é objetivo deste trabalho discorrer longamente sobre a missão de paz no Haiti. Por isso, algumas informações que serviram de base para esse parágrafo foram retiradas de órgãos oficiais como o próprio site da missão e do Exército brasileiro. Porém, a título de curiosidade e diversidade de informações, vale a indicação de uma crítica ao funcionamento da missão de paz no Haiti. Para a versão oficial, ver o site da Minustah, em <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/>, acesso em 15/01/2009; para uma crítica, ver CARREIRO, M. Brasil no Haiti: o desastre na Minustah, 2009 disponível em [http://www.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4517&Itemid=147](http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&task=view&id=4517&Itemid=147), acesso em 15/01/2009

<sup>98</sup> DINIZ, E. O Brasil e a Minustah, 2005.

com a missão de paz, o Brasil estaria legitimando políticas de intervenção, defendendo os interesses dos EUA e da França e restaurando a ordem num país estrangeiro quando em casa também teria problemas de segurança pública urgentes para resolver.<sup>99</sup> No entanto, isso não foi suficiente para evitar que o trâmite legislativo desse vitória aos propósitos do governo. Na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara, a missão de paz no Haiti foi alvo das inquirições dos deputados por duas vezes, devido a dois motivos significativos para o assunto; a primeira audiência pública data de 23/11/2005, quando o então comandante da força de paz, o general Heleno, foi chamado a prestar informações sobre o processo eleitoral a ser realizado no Haiti ainda aquele ano. Já a segunda é de 18/04/2007 e teve como convocados os generais-de-divisão Augusto Heleno Ribeiro Pereira e José Elito Carvalho Siqueira, ambos ex-comandantes da força militar no Haiti. Após breve apresentação dos objetivos e organização da missão de paz, os depoentes abordaram o tema específico da audiência, a saber, as operações contra a violência urbana realizadas no Haiti; os generais fizeram questão de diferenciar os tipos de violência pública do Rio de Janeiro e do país centro-americano, antecipando a questão que serviu de mote ao deputado que requereu aquela audiência pública,<sup>100</sup> a de saber se aquilo que se fez nas favelas haitianas será aplicável ao combate à criminalidade nas grandes cidades brasileiras.

A dúvida por trás dessa audiência é bastante sintomática de uma das características da atuação legislativa brasileira a respeito das forças armadas, a saber: o posicionamento favorável de muitos parlamentares sobre o uso de militares no combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado nos centros urbanos, tema esse que apresenta grande apelo entre a opinião pública. Essa ênfase nas atividades subsidiárias das forças armadas, como obras de infra-

---

<sup>99</sup> Idem.

<sup>100</sup> Deputado João Almeida, do PSDB-BA. Ver nota taquigráfica em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/credn/notastaq/1804Relato%20dos%20ex-comandantes%20da%20for%C3%A7a%20militar%20da%20Miss%C3%A3o%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>, acesso em 28/01/09 às 18:27.

estrutura e atendimento médico, deriva da compreensão de que elas devem colaborar com o desenvolvimento do país também em áreas que não são bem servidas pelo Estado e, dentre essas, a segurança pública. Não por acaso, a Lei Complementar nº. 117, de setembro de 2004, surgiu pela iniciativa de um senador, em clara usurpação da prerrogativa presidencial de legislar sobre as atribuições das forças armadas, além de ter recebido emendas de um outro,<sup>101</sup> antes de ser aprovada. Por essa lei, se estabelece o uso das forças armadas na garantia da lei e da ordem e na repressão ao tráfico de armas e drogas, especialmente em áreas de fronteira; e condiciona-se essa hipótese de emprego à autorização do Presidente da República após reconhecimento formal do esgotamento dos recursos normais de garantia da lei e da ordem, como as polícias civis e militares. Por fim, também se atribui às forças armadas a cooperação com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e empresas privadas na execução de obras e serviços de engenharia.

Quanto à hipótese de emprego militar na segurança pública, causa incômodo às forças armadas o fato que a LC 117/04 apenas autoriza a ação, porém não define as normas segundo as quais a atividade será exercida,<sup>102</sup> isto é, o que os militares envolvidos podem ou não fazer, quais suas responsabilidades e o amparo legal dessa ação. Essa questão foi lembrada na audiência pública da Credn pelo general Heleno, que ressaltou o fato de que, no Haiti, os soldados são cientes das regras de conduta que devem seguir.<sup>103</sup> Segundo Mathias, apesar das resistências militares implícitas a esse tipo de missão, se constataria que *as Forças Armadas*

---

<sup>101</sup> Respectivamente, os senadores César Borges, do PFL (DEM)-BA e Marcello Crivella, então membro do PL-RJ. Ver CAVALCANTI, U. G. Múltiplos aspectos do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, 2006.

<sup>102</sup> Opinião do professor Domício Proença Júnior. Ver *Falta de regras abre espaço para uso político do Exército, diz especialista*. Disponível em

[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080626\\_exercitosegurancapublica\\_cg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080626_exercitosegurancapublica_cg.shtml), acesso em 16/01/2009.

<sup>103</sup> Tal discussão soaria ainda mais contundente quando, pouco mais de um ano depois, militares do Exército que garantiam a segurança das obras de um projeto social no morro da Providência, no Rio de Janeiro, foram acusados de entregar três jovens da comunidade para traficantes de um morro próximo, dominado por uma facção criminosa rival. Por acaso, o projeto social em questão era vinculado ao senador carioca que emendou o projeto que originaria a LC 117/04. Como os jovens executados foram detidos em uma abordagem considerada de rotina, a questão da conduta e do amparo legal da ação militar surgiu à tona.

*perderam autonomia frente ao poder civil, pois há tarefas para as quais elas efetivamente não estão preparadas, mas devem obedecer a ordem para mobilizar-se;* <sup>104</sup> de fato, é o que parece acontecer, ainda que se possa contestar a qualidade dos resultados que esse tipo de controle civil permite obter.

Especificamente sobre a missão no Haiti, os deputados presentes na reunião ainda quiseram saber quem paga os custos da operação, se é a ONU ou o tesouro nacional; sobre o número de baixas e o tempo previsto de duração da missão; <sup>105</sup> sobre a estrutura e equipamento disponíveis no Haiti <sup>106</sup> e as denúncias publicadas em uma revista inglesa sobre os altos índices de violência e abuso sexual no período da missão de paz; <sup>107</sup> sobre a necessidade de integração entre os comandos da polícia e do exército em caso de ação nas favelas, <sup>108</sup> como é feita a entrada de armas no Haiti; qual a avaliação feita pela ONU e pelos EUA sobre a atuação militar brasileira no local e quais os projetos de investimento para o desenvolvimento do país. <sup>109</sup>

## Amazônia

Do ponto de vista geopolítico e econômico, a Amazônia brasileira representa um fator relevante para a soberania nacional e, por isso, faz parte das preocupações profissionais das forças armadas desde longa data. A partir do Projeto Calha Norte, de meados da década de 80, a percepção das forças armadas sobre a região amazônica deixou de ser estritamente militar e passou a enfatizar a preservação da soberania desse território nacional, a necessidade de sua plena integração econômica e sócio-política e da preservação do meio-ambiente e das

---

<sup>104</sup> MATHIAS, S. K. Forças Armadas e governabilidade no governo Lula, 2005: 4

<sup>105</sup> Perguntas do deputado Carlos Cajado, do DEM-BA.

<sup>106</sup> Pergunta do deputado William Woo, do PSDB- SP.

<sup>107</sup> Pergunta da deputada Íris de Araújo, do PMDB-GO.

<sup>108</sup> Pergunta do deputado Eduardo Lopes, do PSB-RJ.

<sup>109</sup> Perguntas do deputado Francisco Rodrigues, do DEM-RR.

culturas indígenas.<sup>110</sup> A Amazônia brasileira, ou Amazônia Legal, já é objeto específico das Comissões da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara e do Senado. Porém, pelo fato de envolver temas como a proteção das fronteiras e a garantia da soberania nacional, não é de surpreender que seja abordada também pelas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Nas duas audiências públicas específicas sobre a Amazônia, realizadas durante o período analisado, a questão central a ser debatida foi a dos riscos de internacionalização da floresta amazônica, idéia essa recorrente no pensamento militar brasileiro e reforçado desde a década de 1980 quando, segundo Cavagnari, a introdução dos direitos humanos e do meio ambiente na agenda política internacional criou temores, nem sempre fundamentados, sobre a intenção das grandes potências de reclamar *direito de ingerência* sobre os recursos amazônicos, inclusive com o perigo de anexação militar.<sup>111</sup> Tal idéia ainda seria alimentada nas décadas seguintes por várias declarações de políticos e acadêmicos estrangeiros e até por certo mapa do território brasileiro sem a Amazônia dentro de seus limites, difundido pela internet.

A ameaça de internacionalização da Amazônia foi tema de duas audiências públicas, uma na Credn em 14/12/2005<sup>112</sup> e outra na Cre, em 07/04/2005.<sup>113</sup> Enquanto a primeira foi reservada, com o depoimento do ministro da Defesa José Alencar, a segunda foi aberta e praticamente cumpriu alguns requisitos fundamentais para a qualidade de uma audiência pública, como a publicidade e a diversidade das fontes ouvidas. Da audiência da Cre participaram o Almirante Miguel Ângelo Davena e do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, representando respectivamente os ausentes ministros da Defesa e das Relações Exteriores, além

---

<sup>110</sup>

<sup>111</sup> CAVAGNARI FILHO, G. L. Introdução à defesa da Amazônia, 2002.

<sup>112</sup> Por requerimento do deputado André Costa, do PDT-RJ.

<sup>113</sup> Por requerimento do senador Jefferson Peres, do PDT-AM. Ver nota taquigráfica em <http://legis.senado.gov.br/sil/servlet/ArqToPDF?arq=http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20050407RO005.rtf>, acesso em 28/01/09 às 18: 46.

dos professores Armando Mendes e Clóvis Brigagão, estudiosos da Amazônia. Aliás, essa audiência foi transmitida ao vivo pela TV Senado, de modo que os telespectadores também puderam enviar suas perguntas, lidas pelo presidente da comissão.

Segundo o Almirante, que iniciou a série de exposições, a defesa da Amazônia envolve diretamente um componente militar, porém descartou a probabilidade da hipótese de uma intervenção militar na Amazônia por parte das potências estrangeiras. As diretrizes a serem seguidas em relação ao tema, segundo a nova versão da Política de Defesa Nacional que, àquela altura, ainda não havia sido aprovada pelo Presidente, consistiam na valorização da presença militar na região, no desenvolvimento e povoação da faixa de fronteira e o aprimoramento dos sistemas de vigilância, controle e defesa.<sup>114</sup> O Almirante também mencionou a retórica da proteção do meio ambiente e dos índios como pretexto para os interesses estrangeiros, incluindo aí a atuação das Ongs e missões religiosas. Durante sua apresentação, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães comentou a difusão acadêmica da teoria dos bens públicos comuns, isto é, aqueles que deveriam ser administrados pela comunidade internacional, dentre eles a água e as florestas tropicais. Assim como o almirante, o embaixador também desacreditou a hipótese de uma ocupação física da Amazônia, até porque a espoliação pode ser feita sem tal recurso, como é o caso da pirataria.

Em seguida, iniciaram-se as apresentações dos dois acadêmicos, o que do ponto de vista informacional é interessante, pois eles defenderam pontos de vista diversos dos dois representantes de ministérios em alguns temas específicos, bem como ofereceram dados ausentes de discursos oficiais. Como, por exemplo, críticas à ausência de projetos e programas nacionais efetivos a respeito da

---

<sup>114</sup> De acordo com a apresentação do almirante, do ponto de vista militar, as cinco questões principais da região amazônica são: a fundiária, que implica em legalização da propriedade e identificação das terras pertencentes à cada esfera de governo; a ambiental, que inclui o desmatamento, as madeireiras e o garimpo ilegais; a indigenista, que envolve a demarcação das terras indígenas e as influências externas; e a mineral, que trata da regulamentação das reservas e das coincidências entre as unidades de conservação e as terras indígenas.

Amazônia e também ao funcionamento do Sistema de Proteção da Amazônia e do Sistema de Vigilância da Amazônia, feitas por Brigagão e Mendes. Clóvis Brigagão ainda ressaltou que, mais do que uma provável cobiça internacional, são os brasileiros quem estão destruindo a Amazônia e que as Ongs internacionais constituem um risco bem menor do que o apregoado, em especial pelos militares, enquanto Armando Mendes falou dos riscos da difusão do eufemismo do *uso social da água doce, líquida e potável*, que atribui toda a culpa pelas dificuldades ambientais da humanidade à falta de cuidado dos brasileiros e traz a perspectiva de propostas claramente assimétricas de gestão dos ditos bens comuns da humanidade.

Representante do Estado do Amazonas, o senador Jefferson Peres, requerente da audiência pública, se revelou completamente cético em relação às ameaças de internacionalização da Amazônia que, segundo ele, são um tipo de preocupação característica de uma postura subdesenvolvida das elites brasileiras. Para o senador, a maior ameaça à Amazônia consiste na destruição causada pelos próprios brasileiros, através das queimadas, do desmatamento e do avanço desorganizado da soja. Os demais senadores a se manifestar demonstraram concordância com esse último argumento, porém acompanharam os palestrantes quanto à percepção do risco de internacionalização e da necessidade de políticas gerais para a Amazônia.<sup>115</sup> Também houve um comentário a respeito do uso do discurso da internacionalização por parte dos grandes proprietários de terra da região, que tentam minimizar a relevância do desenvolvimento sustentável para aquela área.<sup>116</sup>

No dia 09 de maio de 2007 a Credn sediou a última audiência pública relacionada a esse assunto durante o período analisado.<sup>117</sup> O general Maynard

---

<sup>115</sup> Foi o caso dos senadores Valdir Raupp, do PMDB-RO, Pedro Simon, do PMDB-RS, Ana Júlia Carepa, do PT-PA e Augusto Botelho, do PDT-RR.

<sup>116</sup> Comentário da senadora Ana Júlia Carepa, do PT-PA.

<sup>117</sup> Por requerimento do deputado Átila Lins, do PMDB-AM. Ver nota taquigráfica em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/credn/notastaq/09052007%20Debate.pdf>, acesso em 28/01/09.

Marques Santa Rosa, então Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, foi chamado a apresentar a visão do órgão a respeito da ação de Ongs internacionais em território brasileiro, em particular na região amazônica. A problemática teria fundamento, de acordo com a apresentação, no dilema entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, alimentado pelas pressões de governos e organismos internacionais; por esse ponto de vista, os países em desenvolvimento deveriam evitar a exploração de seus recursos naturais, ainda que de forma sustentável, para optar pela preservação total, em benefício da humanidade. Ainda, a vigência entre os acadêmicos e os fatores de políticas dos países centrais de uma tese geopolítica chamada Teoria da Tríade, na qual as potências norte-americana, européias e asiáticas repartiriam entre si os recursos da humanidade seria inspiradora dos ideais de muitas Ongs estrangeiras. Essas, por sua vez, defenderiam a conservação dos indígenas em seu estado natural, contrariando o direito ao progresso e de livre arbítrio das comunidades indígenas. Segundo as contas do general, o número de Ongs internacionais e suas afiliadas nacionais na região amazônica chegaria a 100 mil.

Mais uma vez, na apresentação estão presentes alguns elementos recorrentes do pensamento militar e que fundamentam a visão do Ministério da Defesa a respeito do tema. O agente externo agora tem seus interesses representados pela ação de Ongs em território nacional, com o apoio de brasileiros; elementos dessas Ongs, inclusive, ocupariam postos nos órgãos de gestão do governo. Não por acaso, as reservas indígenas às quais se defende a demarcação contínua de terras estão situadas justamente em áreas dotadas de grandes reservas de minerais estratégicos, como é o caso de Roraima, na reserva Raposa Serra do Sol, exemplo citado pelo general. A demarcação contínua é associada à oposição à presença militar em reservas indígenas e ambientais. A ação estrangeira gera obstáculos ao desenvolvimento do país, ao se opor também a projetos de infra-estrutura, à expansão agrícola e ao cultivo de transgênicos. Entre os

deputados questionadores, muitos acompanham o ponto de vista acima, perguntando qual seria a orientação militar para a defesa da região contra tais ameaças; <sup>118</sup> se o governo, que costuma mandar medidas provisórias sobre temas não tão urgentes ou relevantes, não enviaria para a Câmara alguma medida provisória ou projeto de lei que colocasse limites à ação das Ongs na região; <sup>119</sup> propondo o pedido de um Ato de Inconstitucionalidade -Adin- ao Supremo Tribunal Federal contra a *indústria de demarcação de terras indígenas*; <sup>120</sup> e como as Ongs internacionais atuam nos territórios amazônicos dos países vizinhos ao Brasil. <sup>121</sup>

No ano de 2007, outros três temas pontuais ainda foram assunto de uma audiência pública cada, a saber: os imóveis em terrenos de marinha, as bombas de fragmentação produzidas pelo Brasil e uma visão da geopolítica mundial, as duas primeiras na Credn e a segunda, na Cre.

As audiências públicas são, portanto, recursos formais importantes para que os parlamentares possam falar e perguntar diretamente aos militares e representantes do Ministério da Defesa, suprimindo lacunas de conhecimento que, como é de se esperar, não são poucas. Do ponto de vista da informação, cabe ressaltar a qualidade do material oferecido pelos militares durante essas audiências, conforme atesta um comentário de que *as Forças Armadas, em todas as audiências públicas, são as mais organizadas, tanto em apresentação como em material de acompanhamento*. <sup>122</sup> Ainda com base nas discussões realizadas nessas audiências públicas, pode-se perceber que o relacionamento informal e as experiências de vida dos parlamentares com as forças armadas concedem alguma predisposição para a atenção com os assuntos militares, inclusive servindo de

---

<sup>118</sup> Pergunta do deputado Francisco Rodrigues, do DEM-RR.

<sup>119</sup> Pergunta do deputado Antônio Carlos Mendes Thame, do PSDB-SP.

<sup>120</sup> Pergunta do deputado Jair Bolsonaro, do PP-RJ. Além disso, o deputado também fez críticas ao Ministério da Defesa, questionando inclusive a necessidade de sua existência. O general qualificou as críticas como opinião pessoal do deputado e não as considerou em sua resposta.

<sup>121</sup> Pergunta do deputado João Almeida, do PSDB-BA.

<sup>122</sup> Comentário do deputado William Woo, do PSDB-SP.

justificação para determinada preocupação ou política proposta pelos parlamentares, ou então para reflexões solidárias para com a situação militar. Com frequência, os deputados e senadores se referem às visitas feitas a unidades militares e a forma como lá foram recebidos, aos tempos de serviço militar e à crença de que as forças armadas possuem um papel de destaque no desenvolvimento do país e na formação da juventude. Também não é muito raro ouvir considerações saudosas aos tempos da *revolução*.<sup>123</sup> Os parlamentares ligados profissionalmente à área da segurança pública também demonstram interesse específico nos assuntos militares, na medida em que esses envolvem temas como a repressão ao tráfico de armas e drogas e as operações de garantia da lei e da ordem.

### **Comissões parlamentares e o orçamento de Defesa**

Pela natureza de suas finalidades, os gastos militares devem seguir a orientações políticas cujas linhas gerais sejam conhecidas pela sociedade; ainda que alguns de seus projetos e planos estejam sujeitos ao segredo militar, a execução desse orçamento também deve ser supervisionada, levando-se em conta sua eficiência e eficácia em relação às diretrizes políticas porventura traçadas. Os orçamentos permitem compreender quais as prioridades estabelecidas pelos governos em relação aos gastos de defesa e se esses gastos fazem, por sua vez, parte das prioridades dos governos. O controle do orçamento por parte do Legislativo se insere na função deste como agente de controle externo sobre o Executivo e serve também, se bem feito, como um elemento de disciplina e aperfeiçoamento do planejamento das políticas públicas.

---

<sup>123</sup> *As Forças Armadas brasileiras interferiram no processo político em alguns momentos para ajudar o povo, nunca com o propósito de se assenhorear do poder, de se adornar do poder. As*

*Forças Armadas nos livraram muitas vezes de armadilhas terríveis, embora alguns não reconheceram, mas isto é o que aconteceu. Voltaram depois aos quartéis, temos uma democracia sólida, garantida por ela, as Forças Armadas.* Comentário do senador Edison Lobão, do Dem – MA.

Um dos propósitos do Ministério da Defesa seria buscar a racionalização orçamentária do setor, cujos recursos até então eram divididos entre os ministérios militares, que faziam suas próprias propostas e executavam as dotações por conta própria. Como o Ministério da Defesa, os comandos militares elaboram suas propostas orçamentárias, que são consolidadas pelo ministro da Defesa em conformidade com as diretrizes do governo nessa área. Após essa filtragem política, que não raro envolve algum embate entre o ministro e os responsáveis pelas finanças governamentais, os comandos militares ficam responsáveis por gerir os recursos.

Abaixo, seguem os números dos gastos militares brasileiros desde 1988, segundo as estimativas do *Stockholm International Peace Research Institute*:

**Tabela 1**  
**Gastos militares brasileiros desde 1988 (em bilhões)**

<b>Ano</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Valor em reais	0	0.01	0.3	0.9	9.3	250	5,467	13,32	13,301	17,44
Valor em dólares (2005)	14,271	14,494	9,963	5,886	6,102	8,054	8,095	11,881	10,249	12,567
Como % do PIB	2.5	3.3	2.4	1.4	1.5	1.8	1.6	1.9	1.6	1.9
<b>Ano</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Valor em reais	16,96	16,408	18,617	23,062	28,62	25,59	26,606	30,308	35,001	40,123
Valor em dólares (2005)	11,843	10,927	11,582	13,427	15,367	11,977	11,682	12,452	13,803	15,334
Como % do PIB	1.7	1.5	1.6	1.8	1.9	1.5	1.4	1.4	1.5	

Fonte: <http://milexdata.sipri.org/result.php4>. Acesso em 28/12/2008

Uma das características do gasto militar brasileiro é que boa parte do orçamento de defesa destina-se a cobrir funções previdenciárias, isto é, custos de saúde, assistência e previdência social. Com isso, o que resta para os investimentos

das forças armadas é visto pelos militares como aquém do necessário, em termos da continuidade de programas, pesquisas, reaparelhamento e treinamento militar.

Porém, um dos obstáculos relativos ao orçamento de defesa, segundo Veloso, é a dificuldade de se medir a eficiência dos gastos realizados. Em caso de guerra, é mais fácil verificar se os recursos humanos e técnicos empregados pelos militares cumprem ou não seus objetivos; em tempos de paz prolongada, como é o caso do Brasil, os resultados tornam-se mais difíceis de avaliar, tanto para o político quanto para o cidadão comum.<sup>124</sup> Além disso, os governos costumam ainda tratar como secretos alguns assuntos da área, o que faz com que os dados fornecidos nos relatórios não correspondam exatamente ao total dos recursos destinados para a segurança e defesa. Por fim, além do segredo, o caráter técnico dos assuntos desse setor o torna inteligível apenas para os que nele são especialistas, íntimos ou curiosos interessados. Na falta de maiores orientações, como as que constam nas políticas de defesa nacional ou livros brancos e de uma assessoria adequada, a capacidade de supervisão política sobre o orçamento de defesa se dificulta ainda mais.

A avaliação do desempenho da defesa nacional, pela natureza desse setor, não se realiza a contento apenas com o uso de indicadores financeiros, que demonstram o quanto foi gasto ou não. A defesa, segundo Pederiva, é um bem público cujos benefícios não atingem uma pessoa determinada e cuja utilidade não se esgota pelo uso.<sup>125</sup> Mais do que uma avaliação técnica, o orçamento de defesa depende de uma avaliação pautada em critérios políticos, cujos indicadores são estabelecidos uma vez que se saibam quais são os objetivos estratégicos a se buscar com aqueles recursos destinados aos militares. Caso contrário, a ação supervisora em relação ao orçamento de defesa limita-se a carimbar ou não as

---

<sup>124</sup> VELOSO, D. A. *Transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos de defensa: del secreto ao escrutínio público*, 2004.

<sup>125</sup> PEDERIVA, *A defesa brasileira e o orçamento*, 2004

propostas do Executivo ou então a aceitar as sugestões das assessorias parlamentares das forças armadas.

A Constituição de 1988 ampliou as faculdades do Legislativo brasileiro quanto ao orçamento, restaurando sua prerrogativa de fazer emendas no projeto de lei do orçamento e tornando obrigatório o encaminhamento anual do projeto de diretrizes orçamentárias para sua apreciação e aprovação.<sup>126</sup> O Executivo precisa que o Legislativo aprove a Lei Orçamentária Anual para que possa fazer os gastos, porém não é obrigado a realizar todos os gastos que foram autorizados. De acordo com Figueiredo e Limongi, as restrições constitucionais e legais ao direito de emendar fazem com que as intervenções do Legislativo no orçamento incidam, na prática, à realocação das despesas com investimentos, logo os gastos passíveis de sofrerem as maiores perdas durante a execução do orçamento, pois dependem do comportamento das variáveis macroeconômicas.<sup>127</sup>

A participação dos parlamentares no processo de elaboração do orçamento se dá mediante a Comissão Permanente Mista de Planos, Orçamento Público e

---

<sup>126</sup> De acordo com a atual constituição, o Executivo detém a exclusividade de iniciar toda e qualquer legislação a respeito do orçamento. O ciclo orçamentário federal constitui-se por três etapas:

- 1) Plano Plurianual, elaborado sob coordenação de secretaria do Ministério do Planejamento e que consiste numa diretriz para o planejamento da política governamental. É publicado a cada quatro anos e deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial. Deve conter as previsões das despesas de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.
- 2) Lei de Diretrizes Orçamentárias: lei ordinária, com validade para apenas um exercício financeiro e que compreende as metas e prioridades da administração pública federal, serve para orientar a elaboração do orçamento, dispor sobre alterações na legislação tributária e políticas de aplicação das agências fomentadoras. O Executivo deve enviá-la ao Congresso até o dia 15 de abril, para aprovação até o dia 30 de junho. Assim como a PPA, constitui apenas uma lei de orientação, sem criar nenhuma vinculação para o Congresso na elaboração do orçamento.
- 3) Lei Orçamentária Anual: lei ordinária válida para o exercício fiscal em questão e que compreende o orçamento fiscal –todas as despesas da União- o dos investimentos das empresas estatais e o da seguridade social. Sua proposta é enviada para o Congresso até o dia 31 de agosto, devendo ser aprovada até o fim daquela sessão legislativa.

Ver:

<http://www.interlegis.gov.br/fiscalizacao/20040130112419/20040415161133/20040415150520/>

<sup>127</sup> FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária, 2002.

Fiscalização, cuja composição reflete a proporção de cadeiras que cada partido detém no Congresso. Dentre suas funções, estão as de examinar e dar parecer sobre as leis orçamentárias vindas do Executivo e realizar o acompanhamento e fiscalização do orçamento.<sup>128</sup> Assim como acontece com as demais comissões permanentes, as lideranças partidárias têm influência na escolha dos membros da CMPOF e na indicação de seu presidente e dos três vice-presidentes. A CMPOF se estrutura em subcomissões temáticas, cada uma com seu relator setorial que faz um relatório contendo as emendas ali aprovadas; em seguida, em conjunto com seus pares setoriais, o relator geral elabora o seu próprio relatório, que deve consolidar as propostas apresentadas. Tanto o relator geral quanto os setoriais são designados pelo presidente da comissão, seguindo as indicações dos líderes partidários.

Além das emendas dos relatores, existem as emendas individuais, que são aquelas propostas pelos parlamentares, geralmente para atender suas bases eleitorais e as coletivas, aquelas oriundas das bancadas estaduais ou regionais ou das comissões permanentes da Câmara e do Senado. Por iniciativa própria, ou em sintonia com interesses da sociedade, os parlamentares podem realocar recursos orçamentários para determinadas áreas. As emendas coletivas possuem prioridade sobre as individuais e, no caso das feitas pelas comissões, devem ter caráter nacional ou institucional, dentro de suas áreas de competência.<sup>129</sup> As leis orçamentárias possuem certa margem de dinamismo, para que alterações de curso possam ser feitas em virtude de determinada conjuntura, como pro exemplo missões de paz ou operações militares. Nas emendas para a lei orçamentária apresentadas entre os anos de 2004 e 2007, verifica-se o grande número de

---

<sup>128</sup> MUELLER, B. & PEREIRA, C. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro, 2002.

<sup>129</sup> Isso não impede, no entanto, que as emendas coletivas sejam usadas no estilo *rachadinha*, isto é, emendas genéricas, sem maiores especificações sobre a obra que receberá a alocação orçamentária, o que só se fará depois da aprovação, já na fase de execução, quando se individualiza o propósito da emenda para determinado estado ou município. Ver ZOEHLER, E. O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional, 2005.

alocações para obras de infra-estrutura em municípios carentes incluídos na região do projeto Calha Norte, propostas pelos parlamentares e bancadas daqueles estados. <sup>130</sup> De acordo com a Resolução do Congresso Nacional nº. 1/2001, as comissões permanentes podem apresentar no máximo até cinco emendas aos projetos de lei orçamentária, relacionadas às suas respectivas áreas de atuação. <sup>131</sup> Durante o período analisado, as emendas das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional destinaram-se, em maioria, para a modernização do aparelhamento das três forças, obtenção de equipamentos e manutenção de unidades e serviços militares. <sup>132</sup>

Nos quadros abaixo, se encontra a descrição de todas as emendas *aprovadas* para a Lei Orçamentária Anual de cada ano do período estudado e que tiveram como origem as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado. Essas emendas são apresentadas durante o processo de elaboração do projeto de lei orçamentária, no ano anterior. Foram consideradas apenas as emendas que tivessem como alvo específico o Ministério da Defesa ou áreas e projetos de algum modo relacionados ao tema aqui abordado, como a inteligência e o Calha Norte. Não foram inclusas, portanto, emendas que tivessem por fim o Ministério das Relações Exteriores e órgãos afins.

---

<sup>130</sup> O Projeto Calha Norte foi criado em 1985 com o propósito de fortalecer a defesa nacional e a presença do Estado em sua área de atuação, que compreende 194 municípios do Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará. Para isso realiza ações de desenvolvimento e assistência que garantam a ocupação demográfica na Amazônia e ações de vigilância contra atividades ilícitas nas fronteiras, de modo a resguardar a soberania. Atualmente, o Projeto Calha Norte está sob responsabilidade do Ministério da Defesa.

<sup>131</sup> Ver a Resolução nº. 1/2001 em [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla\\_CMO/resolucao%2001\\_2001.html](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao%2001_2001.html), acesso em 04/02/2009.

<sup>132</sup> As emendas apresentadas e aprovadas à LOA podem ser conferidas na página a seguir, do site da Câmara dos Deputados:

[http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/emendas\\_apres](http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/emendas_apres)

Tabela 2

**Emendas das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional para o projeto de Lei Orçamentária Anual, de acordo com os valores das emendas apresentadas e os valores que constam na redação final**

		<b>CREDN</b>	
	<b>Função Programática</b>	<b>Valor das emendas apresentadas, em R\$ 1,00</b>	<b>Valor aprovado, em R\$ 1,00</b>
<b>LOA 2005</b>	Ações de Inteligência – Nacional	50.000.000	8.280.000
	Implantação de unidades militares na região do Calha Norte – Região Nordeste	270.000.000	9.846.000
	Missão Antártica – Nacional	250.000.000	3.276.000
	Apoio ao reaparelhamento e modernização das Forças Armadas – Nacional	1.027.125.287	29.808.000
<b>Sub-Total</b>		<b>1.597.125.287</b>	<b>51.210.000</b>
<b>LOA 2006</b>	Complementação da infra-estrutura geral do centro de lançamento de Alcântara – Região Nordeste	166.000.000	25.100.000
	Modernização e revitalização de Aeronaves – Nacional	180.323.360	25.500.000
	Modernização operacional das organizações militares do Exército – Nacional	124.259.181	17.925.326
	Obtenção de meios navais – Nacional	740.000.000	92.500.000
<b>Sub-total</b>		<b>1.210.582.541</b>	<b>161.025.326</b>
<b>LOA 2007</b>	Ações de Inteligência – Nacional	50.000.000	30.000.000
	Aquisição de aeronaves – Nacional	782.910.000	129.297.953
	Aquisição de sistema operacional – Nacional	102.300.000	46.500.000
	Modernização da força terrestre – Nacional	124.756.531	4.700.000

<b>Sub-total</b>		<b>1.059.966.531</b>	<b>210.497.953</b>
<b>LOA 2008</b>	Logística de material e equipamento militar – Nacional	220.210.240	20.000.000
	Manutenção de meios operativos na Marinha – Nacional	240.000.000	23.000.000
<b>Sub-total</b>		<b>460.210.240</b>	<b>43.000.000</b>

Fonte: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil>

<b>CRE</b>			
	<b>Função Programática</b>	<b>Valor das emendas apresentadas, em R\$ 1,00</b>	<b>Valor, em R\$ 1,00</b>
<b>LOA 2005</b>	Aprestamento das forças navais – Nacional	120.000.000	2.196.000
	Implantação de infraestrutura básica nos municípios mais carentes da região do Calha Norte – Região Norte	150.000.000	5.796.000
	Manutenção e suprimento de material bélico – Nacional	109.035.077	6.624.000
	Modernização e revitalização de aeronaves	140.929.561	5.796.000
<b>Sub-total</b>		<b>519.964.638</b>	<b>20.412.000</b>
<b>LOA 2006</b>	Aquisição de aeronaves – Nacional	284.256.640	150.075.315
	Apoio às comunidades dos municípios do interior na região do Calha Norte – Região Norte	100.000.000	75.315
	Manutenção dos meios operativos da Marinha – Nacional	655.000.000	100.075.315
	Manutenção e suprimento de material bélico – Nacional	56.144.000	11.050.000
<b>Sub-total</b>		<b>1.095.400.640</b>	<b>261.275.945</b>
<b>LOA 2007</b>	Modernização de meios navais – Nacional	163.400.000	48.262.464
	Modernização operacional das organizações militares do Exército – Nacional	200.236.870	3.250.000

	Implantação de infraestrutura básica nos municípios mais carentes da região do Calha Norte – Região Norte	200.000.000	11.000.000
	Modernização e revitalização de aeronaves – Nacional	491.860.000	101.710.725
<b>Sub-total</b>		<b>1.055.496.870</b>	<b>164.223.189</b>
<b>LOA 2008</b>	Apoio ao reaparelhamento e modernização dos equipamentos das Forças Armadas – Nacional	1.555.000.000	10.000.000
	Manutenção e suprimento de material aeronáutico	397.000.000	20.000.000
<b>Sub-total</b>		<b>1.952.000.000</b>	<b>30.000.000</b>

Fonte: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil>

Os valores acima apresentados correspondem aos recursos orçamentários aprovados na versão final do projeto de lei orçamentária; são bem reduzidos, se comparados aos valores originalmente estipulados quando essas emendas foram apresentadas. Objetivos que, pelas contas das comissões, precisariam de algumas centenas de milhões para funcionar a contento, acabam com apenas algumas dezenas de milhões ao fim do processo de elaboração do projeto. Um caso típico foi o da ação proposta pela Credn de *apoio ao reaparelhamento e modernização das Forças Armadas*, de 2005, que incluía de uma vez só os valores pleiteados pelos comandos das três forças, a partir de seus interesses estratégicos e que seria incluída no programa de defesa nacional do Plano Plurianual 2004-2007, então vigente. A meta inicial, somando investimentos, reservas de contingências e despesas correntes era de R\$ 1.027.125.287, porém na redação final da emenda só foram garantidos R\$ 29.808.000. No mesmo ano, a Cre apresentava três emendas que atendiam, respectivamente, o Programa Geral de Manutenção da Marinha, o suprimento e manutenção do material bélico do Exército e o Projeto de Modernização da frota da Força Aérea; por mais que, como no caso do Exército, se

fizesse questão de dizer que os recursos pedidos ainda eram abaixo do necessário e que as conseqüências da falta de tais recursos seriam críticas, ainda assim os militares receberam muito menos do que esperavam.

Pelo texto das justificativas às emendas apresentadas, percebe-se que as comissões parlamentares estão em condições muito mais de atuarem como aliadas das pretensões orçamentárias militares do que como suas controladoras, conforme também se vê nas transcrições das audiências públicas analisadas neste capítulo, nas quais os comandantes militares revelam suas esperanças de que os parlamentares contribuam para que as necessidades orçamentárias das forças sejam atendidas da melhor maneira possível.

Com base no que foi apresentado nesse capítulo, pode-se ver que o Legislativo brasileiro exerce controle externo sobre as forças armadas e a defesa nacional, porém em condições de limitada abrangência temática e, por vezes, qualitativa. É possível acreditar que um melhor uso dos recursos formais de controle externo por parte dos parlamentares resulte em um controle externo mais preciso, especialmente no caso de recursos individuais como os requerimentos de informação; nesse sentido, destaca-se o uso das audiências públicas por parte das comissões parlamentares, que proporcionam discussões ricas do ponto de vista informativo, além de colocar *supervisores* e *supervisionados* frente a frente. Em relação ao papel do legislativo brasileiro no processo de elaboração do orçamento, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional tendem a apoiar, na medida do possível, as pretensões militares, mesmo que as emendas sejam aprovadas por muito menos do valor pedido.

Estudos futuros ainda podem medir melhor a influências das assessorias parlamentares militares no processo legislativo em geral e no trabalho das comissões em particular, bem como verificar detidamente o pensamento dos deputados mais envolvidos com o setor de defesa nacional, através de entrevistas, análise de discursos, votações e proposições legislativas.

## Conclusão

Na dissertação que aqui se encerra, foi feita uma tentativa não exaustiva de abordar o tema do controle do Legislativo sobre as Forças Armadas no Brasil da Nova República. Não foi o objetivo abordar de maneira profunda o caráter do fenômeno político militar durante esse período recente da história, até por que a abordagem institucionalista na qual esse trabalho se filia não permite tanto. O esforço foi feito de modo a analisar o tema em questão não apenas a partir do ponto de vista prescritivo do *para que os militares estejam sob controle político é preciso que*, mas também por um viés descritivo, mostrando *o que existe para que o Legislativo controle as forças armadas e por que isso existe dessa maneira*. Certo é que o tema precisa ainda ser aprofundado e discutido em trabalhos posteriores. Assim, a seguir serão brevemente enumeradas as principais conclusões por ora obtidas.

O papel do Legislativo em relação à direção política sobre as forças armadas deve ser compreendido em função do papel daquele órgão como agente de controle e, como tal, também responsável pela *accountability* intraestatal. O fato de o Executivo ter aumentado sua capacidade legislativa frente ao Legislativo é um processo comum à maioria das democracias do ocidente, consideradas as diversas causas internas para tal. Em virtude de tal característica estrutural do sistema político, o papel do Legislativo como agente de controle externo assume especial relevância, ainda mais em áreas costumeiramente dominadas pelo Executivo, como as de Segurança e Defesa Nacional. Um Legislativo capaz de frear interesses das forças armadas que sejam considerados abusivos e desmesurados aparece como o garante da manutenção do elemento militar sob a direção estrita do elemento político, cuja legitimidade nas democracias contemporâneas deriva da vontade popular expressa formalmente pelas eleições. Noutras palavras, o corpo representativo da sociedade deve tanto impedir que aquela parcela da sociedade que constitui o governo via Executivo use o monopólio da violência legítima em

proveito próprio quanto evitar que as forças armadas sejam dirigidas por elementos outros que não aqueles que compõem o governo legitimamente constituído. Assim, a função do Legislativo como agente de controle externo sobre as Forças Armadas consiste em limitar determinadas aspirações e manifestações da instituição militar que pudessem resultar em sobressaltos e instabilidade do sistema político; no entanto, essa supervisão legislativa, concebida do ponto de vista liberal, não é suficiente nem mesmo interessada em neutralizar o caráter político intrínseco às forças armadas, que não se apresenta apenas sob as formas mais espetaculares e episódicas do desafio à autoridade governamental ou da tentativa de golpe, mas que, sob influência de determinados fatores estruturais e conjunturais, serve de base para tais acontecimentos.

Para que possa exercer as funções que lhe são atribuídas na dinâmica da *accountability* intraestatal, entende-se que o Legislativo necessite de certo grau de autonomia institucional, que lhe garanta condições e recursos suficientes de ação sem que seja obstaculizado ou cooptado por outras instituições estatais. Embora, de uma maneira geral, a Constituição brasileira de 1988 tenha garantido mais recursos de controle externo ao alcance do Legislativo, o escopo de atuação desse órgão sobre os temas ligados às forças armadas permanece relativamente limitado. Diante de tais temas, deputados e senadores mostram alguma curiosidade e, em alguns casos, até mesmo conhecimento sobre questões específicas. Na maioria das vezes, porém, o uso dos recursos formais de controle externo se dá de maneira reativa, versando sobre os assuntos mais relevantes no momento. Embora não seja de maneira alguma irrelevante, o exercício de controle externo sobre as forças armadas por parte do Legislativo e das suas comissões ainda carece de um maior senso de direção e urgência, o que pode ser obtido não apenas pelo desenvolvimento da chamada *cultura de defesa* na sociedade, o que certamente ainda há de demorar, se é que algum dia acontecerá, mas por algum fator político-econômico que destaque o tema no cotidiano político.

Quanto a isso, existe a perspectiva de que a reedição do binômio *defesa nacional-desenvolvimento nacional*, uma constante do pensamento militar e consagrada dessa vez no mote da Estratégia Nacional de Defesa lançada em dezembro de 2008, venha a trazer uma espécie de denominador comum para a atitude dos partidos políticos em relação ao tema da Defesa Nacional. Não por acaso, o ano de 2008 foi marcado pelo lançamento de duas frentes parlamentares afins ao setor, a Frente Parlamentar de apoio às Forças Armadas na Amazônia, em março e a Frente Parlamentar de Defesa Nacional, em novembro, ambas na Câmara dos Deputados. Certamente, o apelo explícito ao *forte projeto de defesa nacional como escudo de um forte projeto de desenvolvimento nacional*, com todas as implicações que isso pode trazer, e a vista das que já trouxe anteriormente, soa mais atraente aos ouvidos de políticos e até mesmo do restante da sociedade, de modo que poderão enfim apresentar maior interesse em se mobilizar em discussões dessa natureza.

Por sua vez, o papel das comissões permanentes como agentes de controle externo também depende de como os regimentos internos e as práticas políticas definem seus recursos e possibilidades para o cumprimento de tal função, bem como o grau de autonomia do sistema de comissões no processo legislativo. Tem-se então que nem de longe as comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional possuem o caráter decisivo no processo legislativo que apresentam suas congêneres norte-americanas, fontes das esperanças dos estudiosos que tratam das relações entre Legislativo e Defesa Nacional. Dentre outras coisas, os constituintes de 1988 deram às comissões parlamentares o poder terminativo, isto é, a garantia de que determinado projeto legislativo possa ser aprovado definitivamente pela comissão sem a necessidade de submetê-lo ao plenário; porém, como foi mostrado, o poder decisório no âmbito legislativo tende a se concentrar entre as Mesas e o colégio de líderes. Às comissões brasileiras, sobra na prática o papel não menos fundamental de espaços para discussão e análise de projetos. No caso dos projetos que envolvam diretamente a área militar ou que,

mesmo de natureza civil, digam respeito à defesa nacional, o Legislativo brasileiro nem ao menos dispõe de uma comissão específica para o tema. As Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e Senado ainda se mostram mais ativas em assuntos ligados às relações exteriores do que à defesa nacional, o que não chega a ser de todo chocante dada a extensão natural daquela primeira área, envolvendo acordos comerciais e industriais, turismo, relação com organismos internacionais de diversos tipos, dentre outros.

De uma maneira geral, para o sistema de comissões parlamentares e, em particular, para as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, destaca-se o emprego das audiências públicas como espaço de discussão sobre temas específicos, com a presença de autoridades e especialistas no assunto a ser debatido. Ainda que o número de realizações dessas audiências esteja sujeita às variações do calendário congressual, apresentando baixas em anos eleitorais e altas nos primeiros anos de mandato de deputados e senadores, as audiências públicas constituem o recurso de controle externo mais ao alcance dos parlamentares e do público, visto que elas costumam ser anunciadas pela imprensa, caso muito importantes, além de serem transcritas e disponibilizadas pelos *sites* das comissões. Sua validade como instrumento de controle está na possibilidade de confronto entre a palavra oficial sobre projetos da área militar com as eventuais inquirições dos parlamentares, abrindo margem para a discussão e aprofundamento nesses assuntos. No entanto, apesar de sua utilidade em corrigir deficiências informacionais dos controladores, resta saber em que medida a participação dos parlamentares nas audiências públicas é traduzida em outras iniciativas de controle, como comissões de inquérito ou denúncias de inconstitucionalidade.

Outra conclusão a que se chega é a de que, se os parlamentares não têm uma noção mínima que lhes sirva de referência do que o governo pretende para as forças armadas e da função delas no sistema político, os controladores não saberão *o que* controlar. No Brasil da Nova República, definições imprecisas sobre quais seriam os objetivos das forças armadas a partir de suas obrigações constitucionais

privaram os parlamentares de parâmetros para estabelecer o sentido do controle externo a ser exercido sobre os militares; isso paralelamente ao processo de aprendizagem e adaptação dos parlamentares aos recursos de controle externo disponíveis, de maneira geral. Espera-se que fatores como as Políticas Nacionais de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa e o uso ampliado e melhorado dos recursos de controle externo por parte do Legislativo forneçam maior embasamento para a atividade parlamentar nessa área, inclusive dando-lhe condições para atuar no processo de discussão e elaboração dos documentos acima citados.

Além disso, o controle externo do legislativo sobre as forças armadas também é condicionado pelas características gerais das relações civil-militares, tal como se desenrolaram em especial a partir da transição pactuada da década de 1980. Mesmo com recursos aquém de suas necessidades e tendo que recuar politicamente diante de iniciativas como a criação do Ministério da Defesa, as forças armadas continuam organizadas de modo a preservar alguns de seus recursos de poder dentro do aparelho estatal e garantir a defesa de questões importantes para a instituição. Nesse sentido, o relacionamento com o Poder Legislativo tem merecido atenção especial das Forças Armadas, que mantêm suas próprias assessorias parlamentares e esperam do Legislativo, pelo que se viu nas audiências públicas aqui analisadas, um papel de aliado na liberação de recursos orçamentários. Com efeito, as dotações orçamentárias propostas durante a elaboração da lei orçamentária apresentam valores bastante elevados, ainda que reconhecidamente aquém das necessidades militares. No entanto, no final do processo o Executivo reduz drasticamente esses valores.

O uso dos recursos de controle externo sobre as forças armadas por parte do Legislativo brasileiro é, assim, um expediente para a direção política da área de segurança e defesa nacional que, pelas limitações inerentes à própria constituição do Legislativo, às suas relações com o Executivo e características gerais de seus membros, apresenta-se como relevante, porém insuficiente para neutralizar o conflito intrínseco às relações civil-militares na política. Assim como a ciência

política entende a democracia como um ideal utópico realizável apenas sob a forma limitada da poliarquia, deve-se entender também o chamado controle civil como um ideal capaz de existir apenas em determinados graus, definidos por certa conjunção de fatores sistêmicos. Como os militares são naturalmente um elemento da política, seu envolvimento em questões dessa natureza apresenta aspectos dos quais apenas uma parte é passível de ser capturada pela lógica do controle parlamentar. Essa parte diz respeito às ações militares que podem causar instabilidades e malversações na ordem institucional, que pressupõe justamente a existência de uma rotina de processos que permita a condução estável da atividade de governo. Porém, faz-se questão de repetir, o controle externo do legislativo sobre as forças armadas apresenta-se como expediente fundamental para a vida republicana. A experiência brasileira nesse sentido ainda carece de amadurecimento, para que seus resultados possam ser avaliados a contento pela ciência política.

## Referências Bibliográficas

BAAKLINI, Abdo I. *O Congresso e o sistema político brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BBC BRASIL. Falta de regras abre espaço para uso político do Exército, diz especialista. 11 de julho de 2008.  
[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080626\\_exercitosegurancapublica\\_cg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080626_exercitosegurancapublica_cg.shtml). Acesso em 16 de janeiro de 2009.

BLAND, Douglas. A unified theory of civil-military relations. *Armed Forces & Society* vol. 26 n.º. 1, Fall 1999: 7-29.

BLONDEL, Jean. Evaluando el poder efectivo de los Congressos. *Política-Revista de Ciencia Política* vol.47, 2006.

BRANCO, Marcello Simão. *Democracia na América Latina: os desafios da construção (1983-2002)*. São Paulo: Humanitas, 2007.

BRUNEAU, Thomas e TRINKUNAS, Harold. Democratization as a global phenomenon and its impacts on civil-military-relations. *Democratization* vol. 13 n.º. 5, Dezembro de 2006: 776-790.

BURK, James. Theories of democratic civil-military relations. *Armed Forces & Society* vol. 29 n.º. 1, Fall 1999: 7-29.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Cartilha de Fiscalização Financeira e Controle: um manual de exercício da cidadania*. 2005.  
<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/cffc/cartilha.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados - Estudos e notas técnicas*. <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec>. Acesso em 9 de janeiro de 2009.

CARREIRO, Marcelo. Brasil no Haiti: O desastre da MINUSTAH. 2009.  
[http://www.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4517&Itemid=147](http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&task=view&id=4517&Itemid=147) Acesso em 15 de janeiro de 2009.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informações 1995-2004. In: LLANOS, Mariana e MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

\_\_\_\_\_. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2004: 115-129.

CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina de. *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Introdução à defesa da Amazônia. *Carta Internacional* Ano X, n.º 107/108. 2002: 19-21.  
<http://www.unicamp.br/nee/art4.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2009.

CAVALCANTI, Ubyratan Guimarães. Múltiplos aspectos do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 2006: 32-46.

CELI, Pablo. Los parlamentos y la dimensión institucional de las políticas de Defensa. In: FOLLIETI, Gilda e TIBILLETI, Luís (orgs.) *Parlamento y Defensa em America Latina: El papel de las Comisiones*. Buenos Aires: Ser en lo 2000, 2004.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: ZARKA, Y.C. (org.). *Filosofia Política*. Porto Alegre: L&PM, 1985: 9-25.

CONSTANT, Benjamin. Da organização da força armada em um Estado constitucional. In: *Escritos de política*. São Paulo: Martins Fontes, 2005: 110-115.

COSTA, Thomaz Guedes da. Política de Defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional n.º. 37 vol. 1, 1994: .*

COTTEY, Andrew, EDMUNDS, Timothy e FORSTER, Anthony. The second generation problematic: rethinking democracy and civil-military relations. *Armed Forces & Society vol. 29 n.º. 1, Fall 2002: 21-56.*

D'ARAUJO, Maria Celina de. Política e corporativismo militar no Brasil. Trabalho apresentado no I Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. São Carlos, 2007.

<http://www.abed-defesa.org/page4/page7/page23/files/MariaCelina.pdf>

DINIZ, Eugênio. O Brasil e a Minustah. *Security and Defense Studies Review*. 2005. [www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Diniz\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Diniz_article-edited.pdf). Acesso em 15 de janeiro de 2009.

DOMINGOS, Manuel. Acerca da modernização do Exército. 2004. [www.cebela.org.br/imagens/Materia/2004-3%20023-047%20manuel%20domingos.pdf](http://www.cebela.org.br/imagens/Materia/2004-3%20023-047%20manuel%20domingos.pdf). Acesso em 1 de outubro de 2008.

DONADIO, Marcela, e TIBILETTI, María de La Paz. *Atlas Comparativo de la Defensa en America Latina*. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2007.

ENGELS, Friedrich. O papel da violência na história. In: *Escritos militares*. Rio de Janeiro: Global, 1981: 151-160.

\_\_\_\_\_. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Global, 1991.

FEAVER, Peter. The Civil Military Problematique: Huntington, Janowitz and the question of civilian control. *Armed Forces & Society vol. 23 n.º. 2, Winter 1996: 149-178.*

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados vol. 45 n.º. 2, 2002: 303-343.*

\_\_\_\_\_. Modelos de Legislativo. *Plenarium*, 2005: 41-56.

FILHO, João Roberto Martins e ZIRKER, Daniel. The brazilian armed forces after the Cold War: overcoming the identity crisis.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/MartinsFilho-Zirker.pdf>.

Acesso em 25 de outubro de 2008.

FLEMES, David. Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil. In: LLANOS, Mariana e MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

FUCILLE, Luís Alexandre. A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente. 2003. <http://www.ndu.edu/CHDS/Journal/PDF/2003/Fuccille-Article.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. Legislativo e questões de defesa no Brasil: uma agenda inconclusa. Center for Hemispheric Defense Studies. Santiago: REDES, 2003. <http://www.ndu.edu/chds/redes2003/Academic-Papers/3.Defense-Security-Policy/2.Defense-Policy-Institutional-Aspects/1.%20Fuccille-final.doc>. Acesso em 20/10/2008.

GARRETA, Jaime, Juan RIAL e TIBILETTI, Luís. *Metodologia de evaluacion del funcionamiento de una comision de defensa parlamentaria*. 2003. Acesso em 09 de 02 de 2008.

GRANT, Ruth e KEOHANE, Robert. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review* vol. 99 n.º. 1, 2005: 29-43.

HALL, Peter, e TAYLOR, Rosemary. As três versões do institucionalismo. *Lua Nova* n.º. 58, 2003.

HEITSHUSEN, Valerie. Committees types and roles. 2007. <http://www.rules.house.gov/archives/98-241.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2008.

HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política das sociedades em mudança*. São Paulo: Forense/Edusp, 1975.

\_\_\_\_\_. *O soldado e o Estado*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996.

ISTOÉ DINHEIRO. *Crônica de uma queda anunciada*. 10 de novembro de 2004. [http://www.terra.com.br/istoedinheiro/375/economia/cronica\\_queda.htm](http://www.terra.com.br/istoedinheiro/375/economia/cronica_queda.htm).

JANOWITZ, Morris. *O soldado profissional*. Rio de Janeiro: GRD, 1967.

JAY, John, HAMILTON, Alexander e MADISON, James. *Escritos federalistas*. São Paulo: Abril, 1978.

KEEGAN, John. *Uma história da guerra*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996

KOHN, Richard. An essay on civilian control of military. 1997. [http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD\\_Issues/amdipl\\_3/kohn.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_3/kohn.html). Acesso em 29/07/2008.

LEMOS, Leany Barreiro. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: LLANOS, Mariana e MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Konrad Adenauer, 2005: 85-112.

LINDSAY, James. Congressional oversight of Department of Defense: reconsidering the conventional wisdom. *Armed Forces & Society* vol. 17 n.º. 1, 1990: 7-33.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo: Abril, 1978.

LÓPEZ, Ernesto (comentários). Segunda sessão. In: *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*, por CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina. Rio de Janeiro: FGV, 2000: 244-262.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher (orgs.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_ & SHARE, D. Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha. *Dados* vol. 29 n.º. 2. 1986: 207-236.

MATHIAS, Suzeley Kalil. Forças Armadas e governabilidade no governo Lula. 2005. <http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/SRC05URU-PDF/MathiasKalil-BRA-FFAAeGovernabilidadeBrasilSKMathias.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2008.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Abril, 1979.

MORAES, João Quartim de. A tutela militar na "Nova República". In: *Liberalismo e ditadura no Cone Sul*. Campinas: Unicamp, 2001: 337-370.

MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados* vol. 45 n.º. 2, 2002: 265-301.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as Comissões Permanentes. In: *Dados* vol. 48 n.º. 2. Rio de Janeiro, 2005: 371-394.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* n.º. 144, 1998: 27-54.

\_\_\_\_ Democracia Delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, outubro de 1991: 27-30.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Conflitos militares e decisões políticas sob a presidência do general Geisel (1974-1979). In: ROUQUIÉ, Alain (coord). *Os partidos militares no Brasil*,. Rio de Janeiro: Record, 1980: 114-153.

\_\_\_\_ *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. São Paulo: Manole, 2005.

\_\_\_\_ *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus, 1994.

PESSANHA, Charles. Accountability e controle externo no Brasil e Argentina. In: GOMES, Ângela Maria de Castro (org.). *Direitos e cidadania: justiça, poder e mídia*. Rio de Janeiro: FGV, 2007: 139-167.

\_\_\_\_ Controle externo: a função negligenciada do Legislativo no Brasil. In Vários Autores. *O sociólogo e as políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

\_\_\_\_ O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras: teoria e prática. In: WERNECK VIANNA, Luís. *A democracia e os três poderes no Brasil*, por. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj/Faperj, 2002: 141-194.

PINTO, Victor Carvalho. *A crise na aviação brasileira*. 2003.

<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/direito/ACrisenaAviacaoBrasileira.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.

POLSBY, Nelson W. Legislatures in GREENSTEIN, Fred I. e POLSBY, Nelson W. (orgs.) *Handbook of Political Science*. Reading : Addison-Wesley, 1975.

Portal da Atividade Legislativa - Site do Senado Federal. <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/default.asp>. Acesso em 06 de janeiro de 2008.

PRZEWORSKI, Adam. A minimalist conception of democracy: a defense. In: SHAPIRO, Ian e HACKER-CORDON, Cassiano. *Democracy's value*, por. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SAINT-PIERRE, Hector. *Revolução Copernicana nos estudos de Defesa*. <http://www.cenariointernacional.com.br/default3.asp?s=artigos2.asp&id=31>. Acesso em 20 de setembro de 2008.

SANTOS, Fabiano. A reforma do Poder Legislativo. *Plenarium*, 2005: 26-40.

SOARES, Samuel Alves. *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Unesp, 2006.

\_\_\_\_\_. Forças Armadas e Poder Legislativo: o papel das assessorias parlamentares. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (org.). *Forças Armadas e democracia: o papel do poder Legislativo*. São Paulo: Fapesp, 1998.

STEPAN, Alfred. *Militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

VELOSO, David Álvarez. Transparencia y rendición de contas en los presupuestos de defensa: del secreto ao escrutínio público. 2006. <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1761>.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB, 2005.

ZAVERUCHA, J. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. São Paulo: Record, 2005.

ZOEHLER, Eber. O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional. 2005.

## **Imprensa, Documentos e Legislação**

A lei de anistia. 12 de agosto de 2008.

[http://www.dornelles.com.br/inicio/index.php?option=com\\_content&task=view&id=687&Itemid=113](http://www.dornelles.com.br/inicio/index.php?option=com_content&task=view&id=687&Itemid=113). Acesso em 2008.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL - CÂMARA. 03/10/2007 - Discussão sobre o programa de reaparelhamento do Exército. <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/credn/notastag/Vota%C3%A7%C3%A3o%20de%20requisitos%20e%20discuss%C3%A3o%20sobre%20o%20Programa%20de%20Reaparelhamento%20do.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2009.

\_\_\_\_\_. 11/04/2007 - Avaliação da crise do setor aéreo. <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/credn/notastag/11042007%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20dos%20efeitos%20da%20crise%20do%20setor%20a%C3%A9reo.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2009: 17:05.

\_\_\_\_\_. 18/04/2007 - Relato dos ex-comandantes da força militar das Missões Unidas. <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/credn/notastag/1804Relato%20dos%20ex-comandantes%20da%20for%C3%A7a%20militar%20da%20Miss%C3%A3o%20da%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2009.

\_\_\_\_\_. 19/09/2007 - Esclarecimentos o sobre o programa de reaparelhamento da Marinha. <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/credn/not>

[astag/Aprecia%C3%A7%C3%A3o%20de%20itens%20constantes%20da%20pauta%20e%20leitura%20do%20relat%C3%B3rio%20do%20Deputado.pdf](#). Acesso em 28 de janeiro de 2009.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL - SENADO. 04/10/2007 - Discussão sobre o programa de reaparelhamento do Exército. <http://legis.senado.gov.br/sil/servlet/ArqToPDF?arq=http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20071004RO031.rtf>. Acesso em 29 de janeiro de 2009.

\_\_\_\_\_ 07/04/2005 - Discussão sobre os riscos reais ou não de internacionalização da Amazônia. <http://legis.senado.gov.br/sil/servlet/ArqToPDF?arq=http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20050407RO005.rtf>. Acesso em 28 de janeiro de 2009.

\_\_\_\_\_ 09/05/2007 - Debate sobre a atuação de Ongs internacionais na Amazônia. <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/credn/notastag/09052007%20Debate.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2009.

\_\_\_\_\_ 13/09/2007 - Discussão sobre o programa de reaparelhamento da Aeronáutica. <http://legis.senado.gov.br/sil/servlet/ArqToPDF?arq=http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20070913RO028.rtf>. Acesso em 28 de janeiro de 2009.

Decreto nº. 3203. 1999. Acesso em 02 de novembro de 2008.

Decreto nº. 3080. Decreto nº. 3080. 10 de junho de 1999. Acesso em 21 de agosto de 2008.

Department of Defense. <http://www.defenselink.mil/pubs/dod101/dod101.html#comparison>. Acesso em 26 de setembro de 2008 às 19:04).

Emenda Constitucional nº. 23. 02 de setembro de 1999. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc23.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc23.htm). Acesso em 21 de agosto de 2008.

Lei nº. 7170. 14 de dezembro de 1983. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7170.htm). Acesso em 18 de setembro de 2008.

Lei nº. 9883. 07 de dezembro de 1999. [http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/?tac=Lei\\_9883\\_de\\_07%2F12%2F1999](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Lei_9883_de_07%2F12%2F1999). Acesso em 16 de dezembro de 2008.

Lei Complementar nº. 97. 09 de junho de 1999. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm). Acesso em 10 de outubro de 2007.

Lei Complementar nº. 117. 02 de setembro de 2004. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm). Acesso em 29 de agosto de 2008.

Militares dialogam, de terno, no Congresso. Recorte de jornal sem identificação. Provavelmente 1986. <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/Futuros%20PDFs/R08376.pdf>. Acesso em 11 de janeiro de 2009.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa*. <https://www.defesa.gov.br/estrutura/gabinete/aspar/competencias.php>. Acesso em 11 de janeiro de 2009.

Ministério da Defesa da Grã-Bretanha. <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/History/HistoryOfTheMOD/>. Acesso em 23 de agosto de 2008.

Ministério da Defesa do Chile. <http://www.defensa.cl/historia.php>. Acesso em 23 de agosto de 2008.

Minustah - histórico da missão. <http://www.exercito.gov.br/03ativid/missaopaz/minustah/histori.htm>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.

Minustah - United Nations Stabilization Mission in Haiti. <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.

O ciclo orçamentário - Portal Interlegis. 2004. <http://www.interlegis.gov.br/fiscalizacao/20040130112419/20040415161133/20040415150520/>. Acesso em 18 de dezembro de 2008.

Orçamento Brasil - Portal da Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil>. Acesso em 05 de fevereiro de 2009.

PEDERIVA, João Henrique. *A defesa brasileira e o orçamento*. [http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Pederiva\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Pederiva_article-edited.pdf). Acesso em 20 de outubro de 2008.

Política de Defesa Nacional - 1996. [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DEFES.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM). Acesso em 25 de outubro de 2008 às 22:42).

Projetos de lei e outras proposições - Site da Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 24 de janeiro de 2009.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados. [http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/RIpdf/RegInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf). Acesso em 10/07/2008.

Regimento Interno do Senado Federal. Senado Federal. <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>. Acesso em 10/07/2008.

Resolução nº. 1/2001 - Congresso Nacional. [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla\\_CMO/resolucao%2001\\_2001.html](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao%2001_2001.html). Acesso em 04 de fevereiro de 2009.

Reuniões - Site da Credn/Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.gov.br/comissoes/credn/reunioes.html>. Acesso em 06 de janeiro de 2009.

SENADO FEDERAL. *Consultoria Legislativa do Senado Federal*. <http://www.senado.gov.br/web/conleg/institucional.htm>. Acesso em 09 de janeiro de 2009).

SIPRI. *Banco de Dados do Stockholm International Peace Research Institute*. <http://milexdata.sipri.org/result.php4>. Acesso em 26 de setembro de 2008 às 18:53.

Sistema de Informações Legislativas - Site do Senado Federal.  
[http://webthes.senado.gov.br/silo/processo\\_pesq\\_avan.asp?tipo=COM&item=3.1.6&comissao=CRE](http://webthes.senado.gov.br/silo/processo_pesq_avan.asp?tipo=COM&item=3.1.6&comissao=CRE). Acesso em 06 de janeiro de 2009.

SOARES, Evanna. *A audiência pública no processo administrativo*. 2002.  
<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>. Acesso em 18 de novembro de 2008.

SOARES, Rosinethe Monteiro. "Comentários ao Regimento da Câmara dos Deputados." 2006.  
[http://www.essere.com.br/artigos/Regimento\\_Camara\\_comentado.pdf](http://www.essere.com.br/artigos/Regimento_Camara_comentado.pdf). Acesso em 03 de novembro de 2008.

ESTADO DE SÃO PAULO. *Sobre anistia, Jobim diz que "temos que pensar no futuro"*. 14 de agosto de 2008.  
[http://www.estadao.com.br/nacional/not\\_nac223929,0.htm](http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac223929,0.htm).

UK Parliament-Committees. [http://mirror.undp.org/magnet/Docs/parliaments/Legislative Committee System.htm](http://mirror.undp.org/magnet/Docs/parliaments/Legislative%20Committee%20System.htm). Acesso em 09 de setembro de 2008).

VEJA. *A força dos generais*. 17 de novembro de 2004.  
[http://veja.abril.com.br/171104/p\\_054.html](http://veja.abril.com.br/171104/p_054.html).

**Anexo: Listagem de audiências públicas referentes à área de Defesa Nacional, na Credn e na Cre, de 2005 a 2007.**

<b>Listagem das audiências públicas realizadas na Credn, de 2005 a 2007</b>		
<b>Data</b>	<b>Assunto</b>	<b>Convidados</b>
<b>10/3/2005</b>	Projeto para recuperação da Varig (em conjunto com a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio)	-José Alencar, Ministro da Defesa  -Alexandre Wald, representante do escritório de advocacia Arnold Wald  -Antoninho Trevisan, representante da consultoria Trevisan  -Representante do Unibanco
<b>8/6/2005</b>	Debate sobre o PLN 04/2005, que estabelece as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2006 e dá outras providências	-Antonio Carlos Ayrosa Rosière, Secretário de Organização Institucional do MD  -Inácio José Barreira Danziato, Diretor do Departamento de Planejamento Orçamentário e Financeiro do Ministério da Defesa  -Embaixador Almir Barbuda, Subsecretário Geral do Serviço Externo do Ministério das Relações Exteriores
<b>23/11/2005</b>	Informações sobre a atuação da força de paz da ONU no Haiti e processo eleitoral desse país	-General Heleno, Ex-Comandante da Força de Paz da ONU no Haiti
<b>14/12/2005</b>	Militarização da trílice fronteira, internacionalização da Amazônia, estratégia de defesa para essa região e outros assuntos (Audiência Reservada)	-José Alencar, Ministro da Defesa
<b>14/3/2006</b>	Esclarecimentos sobre o financiamento das indústrias de defesa	-Dr. Sérgio Bittencourt Varella, representando o ministro do Planejamento Guido Mantega  -Jairo Cândido, Coordenador do Comitê da Cadeia Produtiva da Indústria de Defesa da Fiesp  -Roberto Guimarães de Carvalho, presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa – ABIMDE  -Brigadeiro-do-Ar José Roberto Scheer, chefe do Departamento de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia do Ministério da

		Defesa
<b>26/4/2006</b>	Busca de soluções para a crise da Varig, situação dos credores, normalidade do serviço aéreo e fortalecimento da defesa nacional	<p>-Waldir Pires, ministro da Defesa</p> <p>-George Ermakoff, presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias</p> <p>-Graziela Baggio, presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas</p> <p>-Selma Balbino, presidente do Sindicato Nacional dos Aeroviários</p> <p>-Márcio Marsillac, representante dos trabalhadores do Grupo Varig</p> <p>-Osvaldo Curi de Souza, presidente do Conselho de Curadores da Fundação Rubem Berta</p>
<b>13/12/2006</b>	Segurança de voo e tráfego aéreo, Operação Padrão dos controladores de voo	<p>-Waldir Pires, ministro da Defesa</p> <p>-Tenente-Brigadeiro Luiz Carlos da Silva Bueno, Comandante da Aeronáutica</p> <p>-Milton Zuanazzi, diretor-presidente da Anac</p> <p>-José Carlos Pereira, presidente da Infraero</p> <p>-José Carlos Botelho, Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Voo</p> <p>- Marco Antônio Botelho, Diretor-Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aéreas – SNEA</p> <p>-Comandante Célio Eugênio de Abreu Jr. Secretário de Segurança de Voo e Relações Internacionais do Sindicato Nacional dos Aeronautas</p>
<b>11/4/2007</b>	Avaliar os efeitos da crise do setor aéreo e a ineficiência da ANAC e dos órgãos de controle do tráfego aéreo	<p>-Josef Barat, Diretor da Agência Brasileira de Aviação Civil</p> <p>-Henrique Augusto Gabriel, Secretário-Geral da Anac</p>
<b>18/4/2007</b>	Ouvir o relato dos ex-comandantes da Força Militar sobre as operações realizadas no Haiti relativas ao combate à violência urbana	<p>-General-de-Divisão José Elito Carvalho Siqueira</p> <p>-General-de-Divisão Augusto Heleno Ribeiro Pereira</p>
<b>9/5/2007</b>	Atuação de ONGs	-General-de-Exército

	internacionais em território brasileiro	Maynard Marques de Santa Rosa, Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, representando o Ministro da Defesa
<b>12/9/2007</b>	Apresentação do Programa Nuclear da Marinha (participação da CC&TCI) pelo Comandante dessa força (pouco mais de duas horas)	-Almirante de Esquadra Júlio Soares de Moura Neto, Comandante da Marinha
<b>19/9/2007</b>	Discutir o programa de reaparelhamento da Marinha (participação da CDEIC) com o Comandante dessa força	-Almirante de Esquadra Júlio Soares de Moura Neto, Comandante da Marinha
<b>2/10/2007</b>	Debater sobre a questão dos imóveis em terreno de Marinha	-Capitão-de-Mar-e-Guerra Armando Gonçalves Madeira, representante do Comando da Marinha -Gilda Pereira de Carvalho, Subprocuradora-Geral da República -Jorge Arzabe, representante da Secretaria do Patrimônio da União -Adão Delci Mantovani Dias, Pesquisador de Terrenos de Marinha -Deputado Djalma Berger
<b>3/10/2007</b>	Discutir o programa de reaparelhamento do Exército com o Comandante dessa força	-General-de-Exército Enzo Martins Peri, Comandante do Exército
<b>17/10/2007</b>	Discutir o programa de reaparelhamento da Aeronáutica com o Comandante dessa força (audiência reservada, a seu pedido)	-Tenente-Brigadeiro-do-Ar Juniti Saito, Comandante da Aeronáutica
<b>31/10/2007</b>	Debater com o Ministro da Defesa temas relativos à remuneração dos militares federais e reaparelhamento das forças armadas	-Nelson Jobim, ministro da Defesa
<b>28/11/2007</b>	Falar sobre as bombas de fragmentação fabricadas no Brasil e até que ponto se podem atender as demandas internas pela abolição dessa arma	-Santiago Irazabal Mourão, Chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do Ministério das Relações Exteriores -Major-Brigadeiro-do-Ar Jorge Cruz de Souza e Mello, Diretor do Departamento de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa -Daniel Mack, do Instituto Sou da Paz -Cristian Ricardo Wittmann, da Campanha Brasileira

		Contra as Minas Terrestres e da Coalisção Contra as Munições Cluster - CMC Brasil
--	--	---

Fonte: Reuniões-Site da Credn/Câmara dos Deputados

<b>Listagem das audiências públicas realizadas na Cre, de 2005 a 2007</b>		
<b>Data</b>	<b>Assunto</b>	<b>Convidados</b>
<b>7/4/2005</b>	Discussão do tema "A Internacionalização da Amazônia: risco real ou temor infundado?"	-Almirante de Esquadra Miguel Ângelo Davena, representante do Ministro da Defesa -Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães - Professor Armando Mendes - Professor Clovis Brigagão
<b>12/4/2007</b>	Em conjunto com a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, sobre as causas da crise do setor aéreo	-Waldir Pires, ministro da Defesa - Tenente Brigadeiro Juniti Saito, Comandante da Aeronáutica - Tenente Brigadeiro, José Carlos Pereira, Presidente da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - Milton Zuanazzi, Diretor Presidente da Agência Nacional de Aviação Civil - Jorge Botelho, Presidente do Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Proteção ao Voo - Ricardo Morishita, Diretor do Departamento de Defesa do Consumidor da Secretaria de Direitos Econômicos do Ministério da Justiça
<b>14/6/2007</b>	Informar os membros da comissão a respeito da geopolítica mundial	- General-de-Exército José Benedito de Barros Moreira
<b>16/8/2007</b>	Sobre a questão orçamentária da Marinha do Brasil, com o Comandante dessa força	-Almirante de Esquadra Júlio Soares de Moura Neto, Comandante da Marinha
<b>13/9/2007</b>	Sobre a questão orçamentária da Força Aérea Brasileira, com o Comandante dessa força e seu chefe de Estado-Maior	-Tenente-Brigadeiro-do-Ar Juniti Saito, Comandante da Aeronáutica
<b>4/10/2007</b>	Sobre a questão orçamentária do Exército Brasileiro, com o Comandante dessa força	-General-de-Exército Enzo Martins Peri, Comandante do Exército
<b>25/10/2007</b>	Em conjunto com a Comissão de Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e	-Almirante de Esquadra Júlio Soares de Moura Neto,

	Informática, sobre o programa nuclear da Marinha, com o Comandante dessa força	Comandante da Marinha
--	--	-----------------------

Fonte: Sistema de Informações Legislativas – Site do Senado Federal

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)