

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG WALTER MAURÍCIO COSTA DE MIRANDA

RELACIONAMENTO POLÍTICO ENTRE O PODER MILITAR E O CONGRESSO
NACIONAL, COM ÊNFASE NA ANÁLISE POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIA PÓS-
GUERRA FRIA. UMA ANÁLISE. SUGESTÕES.

Rio de Janeiro

2007

CMG WALTER MAURÍCIO COSTA DE MIRANDA

RELACIONAMENTO POLÍTICO ENTRE O PODER MILITAR E O CONGRESSO NACIONAL, COM ÊNFASE NA ANÁLISE POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIA PÓS-GUERRA FRIA. UMA ANÁLISE. SUGESTÕES.

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM-1) Cláudio Marin Rodrigues

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2007

RESUMO

Este trabalho examina a evolução do relacionamento político do Poder Militar com o Congresso Nacional dentro do sistema político brasileiro, por meio da análise político-orçamentária desde o Império até o presente, com ênfase no período Pós-Guerra Fria. Inicia com um breve exame do dilema entre o profissionalismo e o funcionalismo na formação militar, descrevendo as possíveis formas de controle civil sobre o Poder Militar e as conseqüências advindas desse controle. Demonstra que o Congresso Nacional, apesar de possuir um relacionamento cordial com o Poder Militar, tem uma lógica própria de funcionamento que perpetua as demandas do Poder Militar em um plano secundário. Evidencia, por meio da análise dos orçamentos destinados ao Poder Militar, que em toda a história do Brasil, durante os governos civis, os orçamentos do Poder Militar tendem a cair, só mudando esta tendência com a ingerência direta do Presidente da República. Aborda, também, o orçamento, por meio de um enfoque sociológico, como o “grau de direitos” dado ao Poder Militar para sua manutenção e preparo, o que permite que esse seja utilizado como um indicador da eficácia do relacionamento político. Finalmente conclui com sugestões para melhorar esse relacionamento.

Palavras-chave: Relacionamento político. Poder Militar. Orçamento.

ABSTRACT

This work investigates the evolution of the political relationship of the Military Power with the National Congress within the Brazilian political system, by means of the political-budgetary analysis since the Empire to the present date, with emphasis into the period after the Cold War. It initiates by a brief examination of the dilemma between professionalism and functionalism in the military formation, with the description of the possible forms of civil control onto the Military Power and the consequences that came from this control. It demonstrates that although the National Congress possesses a cordial relationship with the Military Power, it has a proper logic of functioning that perpetuates the demands of the Military Power playing a second fiddle. It becomes evident with the analysis of the budgets destined to the Military Power, that throughout the Brazil history during the civil governments, the budgets of the Military Power tend to decline, having changed this trend only after the direct mediation of the President. It approaches the budget, through a sociological perspective, with a “degree of rights” given to the Military Power for its maintenance and preparation, which allows that this be used as an indicator of effectiveness of the political relationship. Finally, it concludes with suggestions to improve this relationship.

Key words: Political relationship. Military Power. Budgets.

Quadro	1	-	Distribuição orçamentária de 1840-1940.....	22
Gráfico	1	-	Distribuição orçamentária de 1945-1965.....	24
Gráfico	2	-	Distribuição orçamentária de 1970-1988.....	27
Quadro	2	-	Quadro comparativo entre os gastos militares da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai no período de 1972-1983.....	28
Quadro	3	-	Contestação versus prerrogativas dos militares.....	30
Gráfico	3	-	Participação das FFAA no Orçamento Geral da União no período de 1970-1995.....	31
Gráfico	4	-	Participação percentual na despesa primária da União 1995-2005.....	37
Gráfico	5	-	Evolução orçamentária 1996-2007. DESPESA TOTAL.....	38
Quadro	4	-	Gastos militares em milhões de dólares.....	39
Gráfico	6	-	Evolução orçamentária 1996-2007. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	41
Gráfico	7	-	Evolução orçamentária 1996-2007. CUSTEIO E INVESTIMENTO.....	42
Gráfico	8	-	CUSTEIO E INVESTIMENTO (contingenciamento).....	43

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
----------	------------------------	----------

2	A PROFISSÃO MILITAR E AS FORMAS DE CONTROLE DO PODER MILITAR.....	9
2.1	Dilema entre profissionalismo e o funcionalismo estrutural na relação do estamento militar com o Estado.....	9
2.2	Formas de Controle Civil do Poder Militar.....	11
2.2.1	Controle Civil Subjetivo.....	12
2.2.2	Controle Civil Objetivo.....	14
3	O CONGRESSO NACIONAL A DEFESA E O ORÇAMENTO.....	16
4	DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE E DE DISTRIBUIÇÃO DE DIREITOS.....	20
4.1	Análise político-orçamentária do período de 1880 a 1940.....	22
4.2	Análise político-orçamentária do período de 1945 a 1964.....	23
4.3	Análise político-orçamentária do período de 1964 a 1985.....	26
5	ANÁLISE POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIA DO PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA.....	29
5.1	Análise político-orçamentária do Governo Fernando Henrique Cardoso.....	34
5.2	Análise político-orçamentária do Governo Luis Ignácio Lula da Silva.....	39
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
	REFERÊNCIAS.....	48
	ANEXO A – <i>Ranking</i> dos gastos militares	50
	ANEXO B - <i>Ranking</i> dos poderes militares	51

1 INTRODUÇÃO

O cálculo combinado de legisladores e presidentes sugere que enquanto o Congresso retiver amplos poderes decisórios sobre o orçamento, enquanto os executivos brasileiros conseguirem comandar governos razoavelmente estáveis, as parcelas destinadas à defesa permanecerão relativamente modestas e mesmo tenderão a cair mais (HUNTER, 1997, p. 100, tradução nossa).

O relacionamento político entre o Poder Militar e o Congresso Nacional¹ está centrado na busca do equilíbrio entre as demandas do Poder Militar, para o cumprimento de sua missão constitucional, em contraponto com a perspectiva societária² do Congresso Nacional resultante dos interesses políticos predominantes.

Esse relacionamento é marcado por variações no seu equilíbrio decorrente, dentre outros fatores, pela precedência temporal da constituição da Instituição Militar antes da consolidação de Instituição Parlamentar organizada e, num período posterior, pela percepção da sociedade sobre quais seriam, pragmaticamente³, as tarefas que devam ser priorizadas pelo Poder Militar e do nível de controle objetivo imposto a este.

Com o fim da Guerra Fria⁴ em 1989 foi modificada a percepção⁵ que a principal ameaça ao Estado brasileiro era o inimigo interno⁶, no caso os “comunistas”, ruiu. Seguiu-se um período de mudanças aceleradas da ordem política interna, caracterizado no que diz respeito ao Poder Militar pelo início da construção de *mecanismos de controle civil do Poder Militar*⁷, sob o pretexto que esse controle era necessário devido, entre outros argumentos, ao histórico intervencionista dos militares.

Atualmente, os mecanismos de controle civil, como veremos ao longo do trabalho, têm dificultado a consecução dos pleitos do Poder Militar, o que torna imperiosa a compreensão de suas formas e estrutura de funcionamento, para que possa contorná-la e encontrar outros

¹ Congresso Nacional entendido estruturalmente como a representação política da sociedade e parte do governo e uma dos atores do sistema político brasileiro.

² Cf. DAHL, 1981.

³ Pragmatismo – Escola filosófica, com origem nos Estados Unidos da América, caracterizada pela ênfase na utilidade e no sentido prático como componentes que contribuem para o bem estar.

⁴ Simbolizado pela queda do Muro de Berlim em 1989.

⁵ Percepção baseada na Doutrina de Segurança Nacional (DSN) da ESG.

⁶ Conforme a DSN formuladas pela ESG.

⁷ Cf. HUNTINGTON, 1957.

canais de comunicação política adequados, que contribuam para um melhor atendimento das demandas de segurança.

Embora a eficácia (ou ineficácia) do relacionamento político seja determinada por interações complexas que são regidas por fatores histórico-culturais, interesses dos atores envolvidos, etc. (abordados ao longo do estudo), acrescentaremos à análise deste relacionamento, a interpretação do orçamento destinado ao Poder Militar sob a matriz epistemológica da distribuição de “direitos”, ou seja, o orçamento como o grau de “direito” permitido para sua manutenção e crescimento, o que reflete, em última instância, a eficácia do relacionamento político do Poder Militar. Esse tipo de abordagem clarificará as *reais* motivações que levaram ao atendimento das demandas por um maior orçamento do Poder Militar e seu centro de gravidade⁸.

Assim, o presente trabalho tem o objetivo de investigar o porquê da atual ineficácia do relacionamento político⁹ entre o Poder Militar e o Congresso Nacional para a obtenção de melhores orçamentos, em que pesem às necessidades comprovadas das Forças Armadas por mais recursos, principalmente para o reaparelhamento.

Para atingir esse propósito, iniciaremos este estudo pelo exame dos valores que regem e singularizam a profissão militar, dos mecanismos de controle civil do Poder Militar e da visão dos assuntos de defesa pelo Congresso Nacional. Numa segunda etapa, passaremos para a análise dos orçamentos destinados ao Poder Militar, desde o Império até o presente, com ênfase no período após o Regime Militar, ou seja, após 1985. Demonstraremos a recorrência histórica do decréscimo continuado do orçamento do Poder Militar em governos civis no Brasil e identificaremos o centro de gravidade que possibilitaria atenuar este processo. Por fim, apresentaremos sugestões para melhorar a eficácia do relacionamento político, o que possibilitará, em última instância, um incremento no orçamento do Poder Militar.

O pressuposto básico deste estudo é que aquelas instituições, estamentos ou grupos de interesses com os melhores relacionamentos político (e não os com maior necessidade¹⁰) têm maior poder¹¹ para obter recursos, sendo agraciados, geralmente, na disputa política com um

⁸ Centro de gravidade, segundo o conceito de Clausewitz em sua obra *Da Guerra* (1870), como sendo o ponto central de todo poder e de todo o movimento, do qual tudo depende. Ainda segundo Clausewitz “...é contra esse ponto que todas as nossas energias devem ser dirigidas”.

⁹ “Em nível institucional o objetivo dessa política é desenvolver um sistema de relação entre civis e militares que eleve ao máximo a segurança militar com o sacrifício mínimo de outros valores sociais.” (HUNTINGTON, 1957, p. 20).

¹⁰ Por exemplo, como no caso da FFAA, necessidades orçamentárias para o cumprimento de suas atribuições profissionais.

¹¹ Poder entendido do ponto de vista da política como a capacidade de impor algo.

melhor quinhão do Orçamento da União no Congresso Nacional e, posteriormente, com a liberalização tempestiva desses recursos, sem contingenciamento pelo Executivo.

2 A PROFISSÃO MILITAR E AS FORMAS DE CONTROLE DO PODER MILITAR

2.1 Dilema entre profissionalismo e o funcionalismo estrutural na relação do estamento militar com o Estado

A moderna ordem política¹² apregoa um nível cada vez maior de profissionalismo nas Forças Armadas. Contudo, as FFAA são instituições com uma cultura própria, muitas vezes com tradições anteriores à formação dos Estados a que pertencem o que é particularmente verdade quando falamos em Estados do Novo Mundo.

O profissionalismo militar pode ser definido pela oposição ao conceito de amador. Segundo Huntington (1957, p. 25) este *profissionalismo* é uma marca distintiva entre o guerreiro do passado distante e o militar de hoje.

O profissionalismo, que ganhou vulto nas FFAA do Brasil com a Missão Francesa¹³, está ligado a uma competência específica que distingue aquele indivíduo ou grupo e indivíduos no conjunto da sociedade à qual pertence. O militar possui diversas especializações, ele pode ser além de militar, médico, engenheiro, dentista, piloto, navegador, assistente social etc. Contudo, “existe uma única característica que é singular dos militares que encontra sua melhor definição na expressão *administração da violência* de Harold Lasswell” (HUNTINGTON, 1957, p. 29).

A *administração da violência* é o que em última instância distingue e caracteriza os militares no seio da sociedade desde os tempos imemoriais e não a definição dos seus deveres institucionais, que a meu ver, no caso brasileiro, só uma parcela ínfima da sociedade civil conhece.

O profissionalismo foi um contraponto à ideologia intervencionista baseada no conceito de soldado-cidadão (CARVALHO, 1974, p.20). Este conceito inicialmente difundido pelos republicanos com o propósito de incitar os militares contra o Governo Imperial, foi retomado pelo tenentismo de 1922, sustentado no argumento sociológico expresso na frase de Juarez Távora: “A Força Armada é hoje parte integrante do povo, de cujo seio saem soldados e oficiais e para onde voltam aqueles depois de um curto estágio na caserna” (TÁVORA, 1927, p.89).

A afirmativa acima respalda de maneira atemporal, o senso comum da percepção dos militares quanto à legitimidade de seus anseios, uma vez que são uma amostragem representativa

¹² Ordem liberal democrática.

¹³ Após a Grande Guerra em 1918, o Brasil foi buscar na França instrutores especializados em assuntos ligados à arte da guerra. Assim foi enviada para o Brasil uma missão militar francesa em 1920, que ministrou aulas para atualização profissional aos oficiais da Escola de Estado-Maior. A permanência da missão se estendeu até 1940.

da sociedade brasileira, além de ter sido utilizada no passado como base para justificar, ideologicamente, algumas intervenções do Poder Militar no espaço político, o que deixou desconfianças que persistem até hoje. Por isto, como veremos no decorrer do estudo, parte do estamento político associa a utilização dos militares em assuntos de segurança interna com a possibilidade de ressurgimento de intervencionismos.

O dever das FFAA de intervirem em assuntos de segurança interna do Estado, dentro dos limites da lei, encontra espaço legal na idéia da *preservação da lei e da ordem*, que está presente em todas as constituições republicanas brasileiras desde 1891¹⁴.

Essa intervenção é delimitada por lei e tem o propósito da salvaguarda das instituições do Estado, requerendo para seu correto cumprimento que o militar tenha uma consciência ampliada das suas responsabilidades estruturais na preservação do Estado, o que ultrapassa, em muito, as potencialidades esperadas do guerreiro do passado.

Assim, cada vez mais se torna complexo o trabalho de administrar a violência, exigindo do Oficial das FFAA uma maior amplitude intelectual e requerendo uma formação universal do oficial, desde o ingresso nas academias.

Esta universalização no preparo intelectual dos oficiais das FFAA pode ser percebida, também, na evolução dos currículos das Escolas de Altos Estudos Militares que incorporaram MBA aumentando os conhecimentos, entre outros assuntos, nos campos das Ciências Sociais e de Administração. Até porque a maneira de se aplicar a violência tem que estar cada vez mais adequada ao “politicamente correto” em função da cultura daquela sociedade.

A universalidade na formação militar reforça a consciência funcional do militar na estrutura do Estado e é, na verdade, um complemento indispensável na eficaz administração da violência, até porque para o exercício da liderança, o conhecimento da natureza humana nos seus anseios mais profundos é indispensável.

Assim, diria que a responsabilidade das FFAA tem uma abrangência maior que tão somente à motivação profissional limitada ao bom desempenho das técnicas do emprego da violência. A responsabilidade dos militares está ligada à segurança do Estado portanto é necessário que o estamento funcional seja concomitantemente profissional e consciente de seus deveres funcionais na estrutura do Estado.

¹⁴ Constituição de 1891, Art. 14 “A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais”.

2.2 Formas de Controle Civil¹⁵ do Poder Militar

Apropriando-nos das teses de Samuel P. Huntington, constantes de sua obra *The Soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations* (1957), onde apresentou formas de controle civil, discorreremos sobre as duas formas básicas deste controle: o controle civil subjetivo e o controle civil objetivo.

A nova ordem política instaurada no Brasil com o fim do Regime Militar, veio, paulatinamente, retirando autonomia do Poder Militar. Esta retirada de autonomia parece deixar claro que seu propósito mais amplo é consolidar a inversão da ordem política com o efetivo controle civil do Poder Militar.

Ao meu juízo, tomando por base a teoria da circulação das elites de Pareto¹⁶, a elite atual que está no poder no Brasil identificou erroneamente os militares como uma elite, e para se defender desta suposta elite criou uma ideologia que um Poder Militar forte e com certo grau de autonomia além de desnecessário, consiste em um perigo às instituições democráticas.

Na verdade, verificamos que os militares não formavam uma elite, em 1964, no sentido da “Teoria das Elites” de Gaetano Mosca¹⁷. Eles foram usados para defender os interesses de uma elite mais voltada para os interesses liberais, que não conseguiu, nem conseguiria, chegar ao poder pelas regras democráticas.

Contudo, a ideologia que se formou após a passagem dos governos militares para os civis gerou a falsa consciência que os militares se viam como uma elite política e, por conseguinte, segundo a teoria das elites, seriam uma constante ameaça. Eram pouco profissionais, ou seja, careciam de controle civil objetivo, como veremos posteriormente, e por isto necessitavam ter seu poder controlado pelo poder civil para não voltarem a constituir uma ameaça a este.

Assim, foi criada a falsa consciência do imperativo do controle civil. Este controle

¹⁵ O controle civil deve ser entendido como controle político.

¹⁶ Na sua teoria da “circulação das elites”, Vilfredo Pareto usa o conceito de elite como uma alternativa ao conceito marxista de classe dominante descrevendo o processo e apresentando as razões pelas as quais as elites circulam.

¹⁷ Gaetano Mosca, pensador político italiano, foi o primeiro grande teórico da Teoria das Elites com sua doutrina da classe política.

conflitava com a percepção de segurança dos militares, mas que alguns grupos civis advogam que o atendimento à percepção de segurança dos militares impossibilitaria o controle civil.

Existem classicamente duas formas de controle civil: o subjetivo e o objetivo. Enquanto o controle civil subjetivo atinge seu propósito ao tornar civis os militares, fazendo que as prioridades do Poder Militar sejam as do Poder Civil, o controle civil objetivo atinge seu propósito ao militarizar os militares fazendo que estes percam seu poder político.

2.2.1 Controle Civil Subjetivo

Segundo Huntington (1957, p.100) a forma mais simples de minimizar o poder militar é maximizar o poder civil. O controle civil subjetivo está ligado a disputa de poder entre grupos civis para obter mais poder dentro das forças armadas. Esse tipo de controle pode ser exercido por instituição governamental, por classe social ou por forma constitucional.

O controle civil por instituição governamental foi inicialmente utilizado pelos parlamentares não para reduzir o poder militar, mas para maximizar o controle das FFAA que ficavam sob o controle da coroa.

Em tese, este controle passou a ser modernamente exercido tanto pelo Presidente quanto pelo Congresso. Um exemplo disso são as Guerras do Iraque, nas quais o Presidente decidiu o emprego das FFAA, porém foi o Congresso que aprovou um orçamento impositivo dividindo assim a responsabilidade e o controle do Poder Militar empregado.

No Brasil, o controle civil por instituição governamental está concentrado no Presidente da República, que personifica este controle na figura do Comandante-em-Chefe das FFAA. O Congresso Nacional por sua vez tem poucos instrumentos de controle, até porque o orçamento aprovado no Congresso é autorizativo e pode ser contingenciado.

O controle civil por classe social exercido de maneira que determinada classe social pudesse defender melhor seus interesses criando a percepção que estes seriam os melhores para o Estado brasileiro e, por conseguinte para as FFAA, pode ser observado no Brasil durante o fim do Império e a Primeira República, em que a aristocracia e os republicanos disputavam o controle do poder nas Forças Armadas. O sistema de recrutamento de oficiais, no qual existia o requisito de

nobreza (herdado de Portugal, onde foi abolido em 1832) era um instrumento de controle das FFAA pela aristocracia.

Durante o Império (1822-1889) e a Primeira República (1889-1930), ao contrário do Exército, principalmente no Rio Grande do Sul, onde predominava o recrutamento de oficiais entre os grupos sociais de baixa renda e de status social inferior à nobreza, a Marinha reafirmava seu caráter nobre com a exigência de que para ingresso na Academia Real de Marinha exigia-se que o candidato fosse fidalgo ou filho de Oficial de Marinha ou do Exército¹⁸.

O controle por forma constitucional é normalmente utilizado em Estados democráticos com um grau considerável de concorrência política. Este controle é utilizado quando a persuasão prepondera sobre o uso da violência, ou a possibilidade do uso.

Quanto maior o grau de competição política permitida em um regime democrático, maior é o peso dos instrumentos de persuasão, ou seja, o *soft power*¹⁹ da política. O Poder Militar, por um raciocínio oposto, seria o *hard power*²⁰ sendo colocado em segundo lugar neste ambiente político, ou mesmo considerado como uma potencial ameaça como no caso brasileiro.

Assim, à medida que o Brasil reforça suas instituições democráticas, tentam estabelecer uma crise no tradicional papel constitucional das FFAA. O Governo tem extrema dificuldade em definir cabalmente o emprego das FFAA no âmbito da segurança interna do Estado, como bem refletem as atuais discussões do emprego destas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

A primeira pergunta que carece de resposta política objetiva é quais são os limites constitucionais dentro dos quais pode ser realizado o emprego ou o apoio das FFAA, às operações de GLO. As FFAA, que mantêm como sua destinação primeira a defesa da Pátria (artigo 142 da Constituição brasileira), ficam à mercê de uma indefinição política, que em última instância é danosa à imagem das respectivas instituições.

O controle civil quando implantado em regime democráticos leva a uma tendência de perda dos meios de barganha política pelo Poder Militar, sobretudo em período de baixa percepção de ameaças externas, restando ao Poder Militar a adaptação ao processo político com a eleição de representantes de seus interesses ou uso de “*lobbys*” (especialmente a indústria de

¹⁸ Exigência constante do regulamento de 1732 da Academia Real de Marinha

¹⁹ Soft power ou poder suave é o conceito usado em relações internacionais para influenciar os interesses de outros corpos políticos por meios culturais ou ideológicos.

²⁰ Hard power (do [inglês](#) poder duro) é um conceito que é principalmente usado no [realismo](#) das [relações internacionais](#) e se refere ao poder nacional que vem de meios [militares](#) e [econômicos](#).

armamento) que pressionem o atendimento de suas demandas (por exemplo, os Estados Unidos da América que, na Segunda Guerra Mundial, utilizou, e ainda utiliza, intensamente o *lobby* das indústrias de armamento).

Por outro lado, quando o controle civil é implementado em regimes totalitários, ele atua pelo enfraquecimento do Poder Militar por meio da criação de forças competitivas com as forças regulares clássicas (Marinha, Exército e Aeronáutica) como, por exemplo, nos casos da Guarda Nacional Iraquiana e dos *Waffen-SS* na Alemanha nazista. Não é o caso, pois estamos em regime democrático, mas uma eventual Guarda Costeira brasileira criaria uma força competitiva com a Marinha, teoricamente enfraquecendo-a.

2.2.2 Controle Civil Objetivo

Como vimos anteriormente, coexistem o profissionalismo e o funcionalismo estrutural na formação dos militares. O que varia ao longo dos períodos, quase sempre delimitados pela mudança da ordem política preponderante no Estado, é o percentual de cada um destes componentes na formação e no comportamento do estamento militar.

O controle civil objetivo reside basicamente em maximizar o profissionalismo nas FFAA. Este tipo de controle é mais explícito em períodos de maior grau de democracia²¹, como o que atualmente vivenciamos no Brasil. Este profissionalismo tem o propósito de elevar o grau de dominação²² do Poder Militar ao Poder Civil, o que torna, se levado ao extremo, os militares completamente irrelevantes do ponto de vista político, o que não faz parte do ethos brasileiro e é raro entre as sociedades ocidentais.

Um dos grandes perigos, ao meu juízo, da maximização do controle civil objetivo, é que a subordinação total do Poder Militar ao governo, seja civil ou militar - não nos esqueçamos que existem bons e maus governos - pode, em tese, levar ao cometimento de atos danosos ao Estado, como por exemplo, no caso dos governos militares do Chile e Argentina que perseguiram e mataram compatriotas por divergências político-ideológicas. Posteriormente, muitos militares

²¹ Grau de democracia aferido pela matriz participação popular versus competição política acirrada de projetos políticos diferentes.

²² Dominação, no sentido sociológico do termo, é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, considerada legítima.

destes Estados que cometeram tortura a assassinatos alegaram obediência devida, como se desconhecêssem as implicações dos seus atos perante a sociedade.

3 O CONGRESSO NACIONAL A DEFESA E O ORÇAMENTO

“The rule that Congress can only redistribute money assigned by the executive rather than increase total expenditures increase the barriers to the promotion of military spending among legislators seeking to win elections,”²³ (HUNTER, 1997, p. 98).

²³ A regra do Congresso de só redistribuir os recursos autorizados pelo Executivo, mais do que o incremento de despesas, contribui para dificultar que os parlamentares, que visam ganhar as eleições, aumentem as despesas com gastos militares (HUNTER, 1997, p. 98, tradução nossa).

O Congresso Nacional sempre foi um ator político extremamente importante nas relações com os militares nas democracias liberais. Contudo, no Brasil, só recentemente e, em teoria²⁴, as relações entre civis e militares voltaram a ter o Congresso como um ator participativo.

No Brasil, as relações do Congresso Nacional com o Poder Executivo sempre foram marcadas pelo clientelismo, o que ainda hoje é fartamente denunciado pela mídia. Em parte, devido à opção histórica brasileira feita desde o Império pela construção de um Estado forte em detrimento dos mecanismos de representação política, próprios das democracias liberais.

Assim, o Poder Legislativo cresceu sempre com debilidades de origem que o acompanham até a atualidade. Estas fragilidades se devem muito ao fato de o Brasil ter, ao se tornar independente, adotado o regime monárquico, único caso na América do Sul.

O fim do Império que poderia possibilitar a cura das debilidades estruturais do Congresso Nacional, principalmente, ao meu juízo, torná-lo um representante da sociedade a pressionar o governo (e não do governo a pressionar a sociedade), não aconteceu.

Uma superestrutura jurídica foi erguida pelo Executivo para que se perpetuar como detentor das decisões sobre o orçamento, subordinando as representações dos Estados no Congresso Nacional, uma vez que, para os parlamentares conseguirem o atendimento de suas demandas, a maneira mais eficaz era se alinhar ao Executivo.

Nos governos militares, a força do Poder Executivo, por meio do Ato Institucional nº 5²⁵, foi maximizada ao ponto de, mesmo quando voltou a funcionar, tornar irrelevante força política do Congresso.

Após os governos militares, com a transição para um regime mais democrático, apresentou-se a necessidade de reestruturação dos mecanismos de representação do Poder Legislativo, até porque o Poder Executivo estava hipertrofiado, reduzindo a esfera de poder do Congresso Nacional.

Porém, como parece ser uma característica do *ethos*²⁶ brasileiro que rejeita mudanças

²⁴ A moderna ordem democrática liberal apesar de ser uma tendência política no mundo ocidental, no Brasil encontra dificuldades, principalmente da herança cultural monárquica que inibiu o nascimento de instituições republicanas fortes.

²⁵ Instrumento de poder que deu ao regime poderes absolutos e cuja primeira e maior consequência foi o fechamento do Congresso Nacional por quase um ano.

²⁶ A palavra *ethos* significava para os gregos antigos a morada do homem, isto é, a natureza, uma vez processada mediante a atividade humana sob a forma de cultura, faz com que a regularidade própria aos fenômenos naturais seja transposta para a dimensão dos costumes de uma determinada sociedade.

radicais nas formas de organização política, não aconteceram mudanças que minimizassem a fragilidade do Poder Legislativo, em relação ao Executivo.

Embora a transição se desse inicialmente por meio deste Poder, com a eleição indireta de Tancredo Neves e posteriormente com as eleições diretas (DINIS; BOSCHIO; LESSA, 1989), o Congresso Nacional não recebeu prerrogativas que permitissem uma equiparação de poder político com o Executivo. A função legislativa também continuava a ser exercida pelo Executivo por meio das Medidas Provisórias²⁷.

Verificamos, ainda, que a fragilidade dos partidos políticos brasileiros, acentuada pela pouca participação política de nossa sociedade, contribuiu para que a inoperância do Congresso Nacional como ator político decisor se perpetuasse.

Não se aplicou no Brasil o racionalismo das democracias liberais, tendo como modelo a democracia norte-americana, de que a devolução das prerrogativas ontológicas do Legislativo pelo Executivo poderia ser benéfica para ambos os poderes, uma vez que dividiria a responsabilidades em medidas impopulares e não faria do Congresso Nacional apenas um obstáculo na administração dos interesses do governo e sim um parceiro.

A conseqüência disso é que o Congresso Nacional tem pouco poder sobre as duas políticas mais importantes para o Poder Militar: a política econômica e a de defesa.

Um ponto central que espelha a condição de fraqueza do Congresso Nacional em matéria de poder sobre o orçamento é o fato de este ser apenas autorizativo, no sentido que ele só autoriza a verba para o Executivo, mas não obriga que os recursos sejam gastos para atender às demandas aprovadas.

A verba aprovada pelo Legislativo que não for gasta pelos ministérios poderá se perder ou ser desviada pelo Executivo.

Este modelo é resquício do período do Regime Militar que restringiu vários direitos do Legislativo e tem extrema dificuldade de ser mudado para um modelo impositivo inspirado no modelo americano, entre outros motivos, pelo descrédito do Congresso, devido a uma sucessão de escândalos que vão desde os “anões do orçamento²⁸” ao “mensalão²⁹”.

Assim, é difícil mensurar o resultado pragmático dos recursos incluídos no

²⁷ Adotada pelo Presidente da República, mediante um ato unipessoal, sem participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la posteriormente.

²⁸ Escândalo resultante das denúncias do economista José Carlos Alves dos Santos sobre quadrilha que manipulava as verbas do orçamento da qual faziam parte governadores, ministros, senadores e deputados.

²⁹ Escândalo da compra de votos de parlamentares.

orçamento do Poder Militar durante a aprovação da Lei Orçamentária Anual³⁰ (LOA) no Congresso, uma vez que, em que pese à atuação primorosa das assessorias parlamentares das FFAA, esses recursos ou um montante equivalente poderão ser contingenciados pelo Executivo (o que regularmente acontece), tornando o esforço efêmero.

No caso da política de defesa, a situação é ainda mais crítica, uma vez que segundo Soares (2001), o histórico do debate sobre questões de defesa tem sedimentado a idéia de que o Executivo ainda possui as prerrogativas dessas políticas (reflexo do período do Regime Militar) e, sobretudo, pelo debate de essas políticas não dar visibilidade ao parlamentar. Como o primeiro mandamento de qualquer político é a manutenção ou ascensão³¹ ao poder, num sistema de sufrágio universal em que não há mentalidade civil de defesa, não existe razão política que dê relevância a assuntos de defesa.

O fim da Guerra Fria e a falta de conhecimento sobre o potencial das ameaças difusas³², fertilizaram o ambiente para os que apregoam que o Brasil pode atingir todos os seus interesses sem um Poder Militar similar a outros Estados de sua envergadura, pois seria uma ilha de paz.

A reprodução e reificação desta realidade política são realizadas de forma ideológica, transformando a discussão dos assuntos ontologicamente ligados à segurança nacional.

A transformação desta discussão em política subordinou demandas profissionais à lógica da prioridade política, relegando estas a uma importância secundária, até porque as demandas militares, em grande parte são demandas do Estado brasileiro e não de um governo. Como por exemplo, podemos citar a necessidade de reaparelhamento das FFAA.

Adequando ao caso brasileiro, a tipologia proposta por Deering (1989) para a política de defesa norte-americana que prescreve três níveis de discussão: estrutural, estratégia e crise, percebemos que a classificação de algumas demandas ontologicamente ligadas ao Poder Militar em *Assuntos estratégicos*, contribui para reificar ideologicamente a representação de que é necessária a prevalência do desenvolvimento em relação à segurança, como no Projeto Calha

³⁰ Lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. É também conhecida como Lei de Meios, porque possibilita os meios para o desenvolvimento das ações relativas aos diversos órgãos e entidades que integram a administração pública.

³¹ É o argumento da escolha racional. Ver, ARROW, K. Social Choice and Individual Values. New Haven: Yale University Press, 1963.

³² Crimes transnacionais, terrorismo, pirataria etc.

Norte.

É fundamental a compreensão desta representação ideológica³³ para se entender o porquê das dificuldades do relacionamento político do Poder Militar com o Congresso Nacional e, de forma mais ampla, com o sistema político. O entendimento de que as demandas do Poder Militar só deveriam ganhar prioridade após a conclusão de um projeto nacional, que na verdade é o projeto do governo, faz com que repostas de cunho subjetivo e ambíguo como “estamos plenamente consciente das necessidades das FFAA” cada vez mais se mostram, na melhor das hipóteses, uma figura de retórica vazia e, na pior, falta de coragem moral, o que perpetua a falta de discussão sobre assuntos de defesa e permite inferir a baixa probabilidade de que isto aconteça.

Embora a Constituição de 1988 tenha restituído ao Congresso Nacional o papel de indutor e formulador de políticas, não existe interesse político para as demandas de defesa. O reflexo disto é a inexistência de um debate político articulado de defesa, sendo a Política de Defesa Nacional (PDN 2005), mais uma declaração de intenções desejáveis para a defesa do Brasil de que o resultado da confrontação de visões de políticas de defesa diferentes.

Nas Diretrizes, está incluída uma alínea que vem de encontro ao argumento da PDN 2005 ser um conjunto de intenções desejáveis: "VII - garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições efetivas de preparo e emprego das FFAA..."³⁴. Isto está acontecendo?

4 DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE E DE DISTRIBUIÇÃO DE DIREITOS

O Poder Militar depende do orçamento para seu aprestamento, reaparelhamento e elevação do soldo dos militares. Por isso, uma análise político-orçamentária qualitativa dos orçamentos entendidos como *distribuição de direitos* para consecução das metas acima, é reveladora das relações desse com o sistema político.

Para que entendamos o orçamento como distribuição de direitos, primeiramente temos que vencer um obstáculo epistemológico que é o entendimento que a análise direta do discurso

³³ Representação da realidade adequada aos detentores do poder político.

³⁴ Aprovada pelo decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

reflete a realidade objetiva.

A noção de obstáculo epistemológico foi inicialmente desenvolvida por Bachelard no primeiro capítulo de *A Formação do Espírito Científico*, publicado em 1938. Por si mesma, em outras palavras, no tocante ao seu caráter fundamental, essa obra de Bachelard formula a tese de que o conhecimento pede constantemente novos conhecimentos e reorientações.

O obstáculo epistemológico é uma noção, não um conceito, por isto tem uma abrangência que extrapola os limites de uma racionalidade cartesiana.

A idéia de que não devemos confundir a busca do atingimento da análise científica de um problema com algo inquestionável é retratada na citação de Bachelard (1986, p. 100), “No estado de pureza realizado por uma psicanálise do conhecimento, a ciência é a estética da inteligência”. A maior conquista do pensamento científico foi a abstração, que não é necessariamente de base experimental.

Seria a era em que a razão teria sido descoberta como atividade psicológica criadora, rompendo desse modo os limites que lhe haviam sido impostos pelas tentativas de ordenação segura e definitiva do conhecimento.

Assim, a compreensão do orçamento como distribuição de direitos dados pelo Poder Civil, seja no Congresso Nacional, seja no Poder Executivo, amplia os limites da compreensão do objeto de estudo, no caso em questão: “o relacionamento político entre o Poder Militar e o Congresso Nacional, com ênfase na análise político-orçamentária Pós-Guerra Fria. Uma análise. Sugestões”.

Segundo Bachelard (1988, p.4), “Descrever empiricamente seria subserviência ao objeto, ao erigir em lei a manutenção do sujeito em estado de passividade”. Portanto, o relacionamento político entre o Congresso Nacional e o Poder Militar com base apenas na análise dos discursos políticos manifestados e nas provas de deferência, apreço e reconhecimento por parte dos congressistas ou dos membros do Poder Executivo é produtora de valores, que geram falsas expectativas de que serão dadas a importância e urgência que requerem as demandas militares.

O Poder Militar, mesmo com a criação do Ministério da Defesa, conseguiu preservar boa parte da autonomia de suas forças. Todavia, talvez por priorizar os aspectos mais profissionais, deixou este Poder de realizar uma defesa putativa contra a degradação de seus

orçamentos.

A meu juízo, a não-visualização do processo de controle que era claro em qualquer análise prospectiva, fez com que o foco das preocupações militares fosse desviado, não atentando que o reaparelhamento, o aprestamento e os vencimentos dos militares dependiam do orçamento e não da autonomia militar.

Como vimos, o relacionamento do estamento militar com sistema político, incluindo aí o Congresso Nacional, durante os governos civis que se seguiram ao Regime Militar, foi marcada pela criação de medidas de controle (como o Ministério da Defesa) que, no mínimo, enfraqueceram o poder político dos militares, amputando-lhe gradativamente dos instrumentos de negociação política que possibilitariam uma ação mais eficaz para conseguir o atingimento das suas demandas.

A distribuição orçamentária é um indicador das políticas que o governo elege para a sua sobrevivência política. Os interesses do governo na distribuição do orçamento são, em última instância, sua manutenção no poder.

Embora esta pequena reflexão pareça óbvia para qualquer cientista político, ela não é de aceitação tão simples pelos militares que são regidos por um código moral rígido que é, em grande parte, distinto da ética política.

Na minha percepção, entre os militares não prevalece o entendimento, marcado por Maquiavel na sua obra-prima “O Príncipe”, que a política tem uma lógica própria e que o melhor governo não é, necessariamente, o mais correto do ponto de vista da ética cristã.

Assim, enquanto os políticos direcionam a distribuição do orçamento tendo por base as categorias profissionais com forte representação política organizada ou para programas que tenham potencial de grande retorno de votos, os militares focam suas demandas nos legítimos interesses estratégicos de segurança do Estado. Estes dois tipos, tão diversos de raciocínios, mostram numa primeira instância a dificuldade de diálogo enfrentada pelo Poder Militar.

Uma outra peculiaridade brasileira que torna ainda mais crítica as perspectivas orçamentárias para o atendimento das demandas do Poder Militar, é que, segundo Hunter (1997, p. 97), o Congresso Nacional tem como característica histórica o clientelismo nas suas relações políticas. O orçamento militar não se presta para atender nenhum curral político ou é passível, uma vez alocado, de remanejamento para atendimento de interesses políticos. Assim, com o fim

dos governos militares, muitos analistas³⁵ já previam que o Poder Militar seria um grande competidor na distribuição orçamentária.

4.1 Análise político-orçamentária do período de 1880 a 1940

Para que se possa vislumbrar melhor as variações do orçamento de acordo com a ordem política preponderante, vejamos o Quadro 1³⁶, que mostra o percentual do orçamento destinado às FFAA durante o Império e 1ª República.

QUADRO 1
Distribuição orçamentária de 1880-1940

GASTOS MILITARES, 1880-1940 (% do orçamento nacional)			
ANO	EXÉRCITO	MARINHA	TOTAL
1880-81	9,82	8,10	17,92
1889	10,39	7,85	18,24
1895	23,32	8,9	32,12
1910	OURO: 2,65 PAPEL: 14,58	OURO: 12,61 PAPEL: 8,43	OURO: 15,26 PAPEL: 23,01
1925	17,44	5,80	23,24
1930	12,27	7,34	19,61
1940	19,05	7,81	26,86 ³⁷

Fonte: Balanços da Receita e Despesa para os respectivos anos.

Ampliando as análises de Carvalho (1974, p.180) verificamos que dois aspectos merecem ser destacados no Quadro 1 acima que retrata o fim de regime monárquico (D. Pedro II) e o início da República Velha (Marechal Deodoro da Fonseca³⁸).

Observa-se que nos primeiros anos houve uma duplicação do percentual do orçamento destinado ao Poder Militar, atingindo a percentuais superiores a 30% do orçamento nacional, ocorrida nos governos do Marechal Deodoro e do Marechal Floriano³⁹, e o declínio progressivo desse orçamento com a assunção dos governos civis da Antiga República⁴⁰. Este declínio fez com que o orçamento destinado ao Poder Militar atingisse em 1930, justamente no último governo civil deste período, um nível semelhante ao do fim da monarquia, uma questão

³⁵ Por exemplo, ver Eliéze Rizo de Oliveira (1998) em “Constituinte, Forças Armadas e Autonomia Militar”.

³⁶ Quadro retirado de Carvalho (1974, p. 180)

³⁷ A Segunda Mundial foi decisiva para o aumento do orçamento neste período.

³⁸ Marechal Deodoro da Fonseca governou de 15/11/1889 a 23/11/1891.

³⁹ Marechal Floriano Peixoto governou de 23/11/1891 a 15/11/1894.

⁴⁰ Primeira República, Antiga República ou República Velha são denominações do período republicano que vai da proclamação da República pelo Marechal Deodoro até a Revolução de 1930.

que merece investigação mais profunda de suas implicações.

O outro aspecto que merece destaque é a variação dos percentuais de orçamento destinados à cada Força singular. Percebe-se, inicialmente, quase uma paridade entre os orçamentos destinados à Marinha e ao Exército, no período 1880-81 e 1889, ou seja, durante a monarquia.

Contudo, percebe-se também que nos primeiros anos após a proclamação da República, em 1889, o percentual do orçamento financeiro destinado ao Exército (23,32) passou a ser cerca de 270% maior que o da Marinha (8,8).

Excetuando-se o ano de 1910 do Quadro 1, por se desconhecer a taxa de conversão de ouro deste ano, verificamos que o orçamento destinado ao Exército durante a República Velha manteve-se em média cerca de 240% superior ao da Marinha.

4.2 Análise político-orçamentária do período de 1945 a 1964

Apesar do declínio do orçamento do Poder Militar neste período, podem ser observados eventuais aumentos nos governos Vargas, Juscelino Kubitschek,

Este período inicia-se com a deposição do Presidente Getúlio Vargas, em 1945, por uma junta militar e a assunção do Presidente do Supremo Tribunal José Linhares⁴¹, que governou por três meses até a assunção do General Eurico Gaspar Dutra.

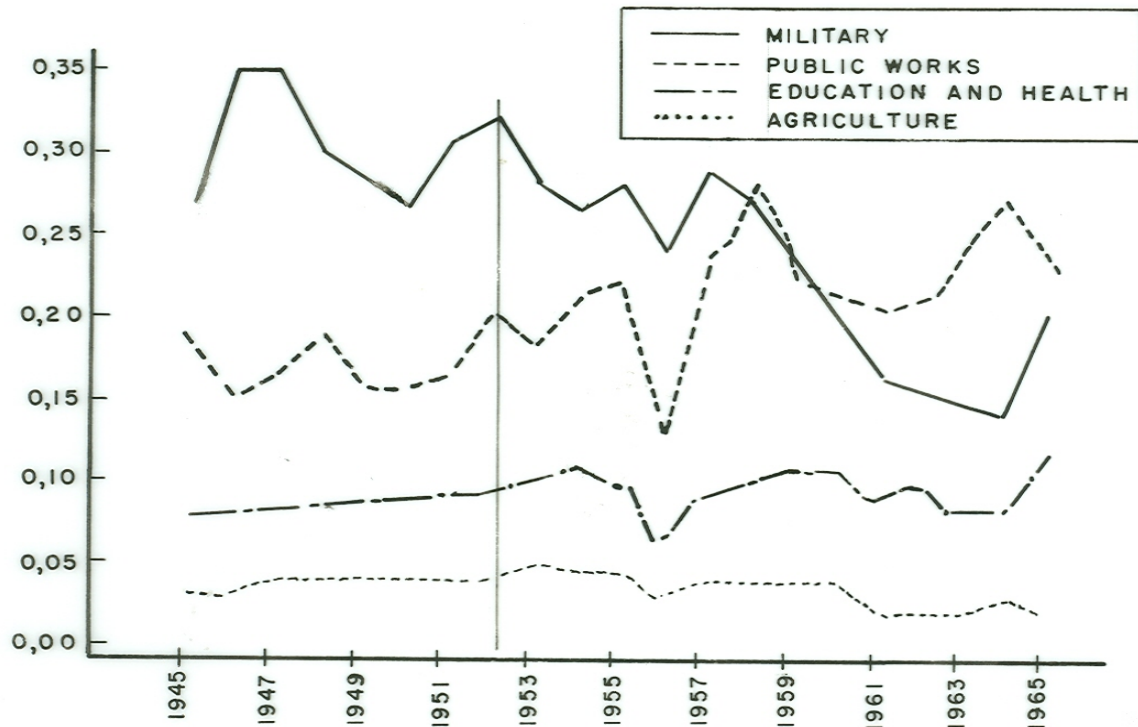
O governo Dutra, de 1946 a 1951, rompeu a tendência declinante do orçamento do Poder Militar, levando-o a um percentual superior a 30%, como pode ser verificado no GRAF. 1. Este aumento elevou o orçamento aos níveis dos primeiros anos da República Velha (superior a 30% do orçamento).

GRÁFICO 1

Distribuição orçamentária de 1945-1965

% orçamento governamental

⁴¹ Presidente José Linhares de 29/10/1945 a 31/01/1946.



Fonte: Barry Ames, *Political Survival and Policy in Latin America* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987).

Segundo Hunter (1997, P. 102), outro aumento esporádico, porém, digno de nota, do orçamento do Poder Militar ocorreu em 1952, no segundo governo Vargas. Cumpre salientar que este aumento foi obra do Presidente Vargas, ou seja, do Poder Executivo e não do Congresso Nacional. Vargas, como dito anteriormente, foi deposto pelos militares e este aumento do orçamento, por ingerência pessoal do Presidente, com certeza contribuiu para melhorar seu relacionamento com os militares e diminuir a possibilidade de uma crise militar.

Neste período, iniciou-se a democracia de massa no Brasil. Este tipo de democracia foi caracterizada pelo aumento da base eleitoral, o que criou novas oportunidades políticas.

Segundo Hunter (1997, p. 100), de maneira simplificada, estas novas oportunidades estavam centradas na disputa política dos recursos orçamentários para que estes fossem revertidos em votos por meio de uma política clientelista⁴².

Ainda segundo as teses desenvolvidas em Hunter (1997), era no Congresso,

⁴² Subsistema político ligado ao coronelismo, onde se reedita uma relação análoga aquela entre suserano e vasalo do Sistema Feudal, com uma pessoa recebendo de outra a proteção em troca de apoio político, no caso o voto.

principalmente, que se fazia sentir as conseqüências desse clientelismo exacerbado. Como o Congresso podia no máximo redistribuir o orçamento autorizado pelo Executivo, esta ambiência “clientelista” fazia com que, na lógica do raciocínio político distributivo orçamentário, tivesse que ser diminuído o orçamento do Poder Militar para que sobrassem mais recursos passíveis de serem utilizados nos seus currais eleitorais ou em áreas que rendessem votos.

Esta situação era agravada pelo fato de o Congresso estar ausente na discussão direta dos principais assuntos de segurança deixados a cargo dos militares, ou seja, da mesma maneira que atualmente inexistente no Congresso uma agenda de assuntos de segurança. A citação de Hunter, abaixo apresentada corrobora com a descrição da ambiência reinante no Congresso naquele período quanto a uma possível propensão ao atendimento das demandas do Poder Militar.

The absent of a direct legislative rule in decisions on military bases diminishes an important electoral reason for congressional representatives to support the armed forces⁴³ (HUNTER, 1997, p. 98).

Assim, fica claro que do ponto de vista da tradição clientelista da política brasileira, não seria lógico que o Congresso aumentasse o orçamento das FFAA. O aumento verificado no primeiro ano do segundo governo Vargas foi fruto de uma decisão pessoal do Presidente, cuja política confluía com a visão dos militares que o desenvolvimento aumentava o grau de segurança. Em outras palavras esse aumento de orçamento do Poder Militar está ligado diretamente ao apoio político dos militares ao Poder Executivo.

Outro período de incremento do orçamento foi no segundo ano do governo Juscelino Kubitschek, em 1958, com o propósito político de atenuar a oposição do estamento militar ao seu governo. Mais uma vez o aumento se deu por meio da relação do Poder Militar com o Executivo, uma vez que a lógica política preponderante, como acima descrita foi a mesma em todo o período.

Podemos concluir que o orçamento do Poder Militar, no período de 1945 a 1964,

⁴³ A ausência de uma regra clara que defina o papel Legislativo nas decisões sobre questões militares, diminui a motivação eleitoral para os parlamentares apoiarem as demandas das FFAA (HUNTER, 1997, p. 98, tradução nossa)

evoluiu de maneira similar ao da 1ª República, ocorrendo um decréscimo de 35% em 1945 para 14% em 1964, enquanto na República Velha o orçamento caiu de um máximo de 32% em 1885 para 19% em 1930. Mostraremos, posteriormente, que este é um padrão de evolução quando ocorre a transição de um regime autoritário centrado no executivo para um mais democrático⁴⁴.

Mais uma vez, ressalto que, neste período, as conquistas orçamentárias se deveram mais aos interesses políticos do executivo do que a *sensibilização da opinião pública ou do Congresso Nacional*, da pertinência das demandas de segurança nacional.

Sob o prisma da análise do orçamento deste período, fica nítido que, apesar da Guerra Fria ter atingido seu ápice, o orçamento do Poder Militar decaiu ao ponto de, ao final do período, ser quase a metade. Chamo a atenção que, apesar do auge da Guerra Fria, foram nos momentos de crise política que o Poder Militar foi agraciado com um aumento no seu orçamento pelo Poder Executivo.

4.3 Análise político-orçamentária do período de 1964 a 1985

A tomada do poder pelos militares interrompeu mais uma vez a trajetória de queda do orçamento do Poder Militar. A história, novamente, se repetiu, houve uma exarcebação do Poder Executivo e uma queda do Poder do Congresso refletida na perda de poder sobre o orçamento.

Logo após a assunção do Presidente Castello Branco em 1964, o governo diminuiu os poderes do Congresso quanto ao orçamento, e as Constituições de 1967 e 1969 cercearam em muito as possibilidades da utilização do orçamento, da maneira clientelista anteriormente citada, para finalidades eleitorais⁴⁵.

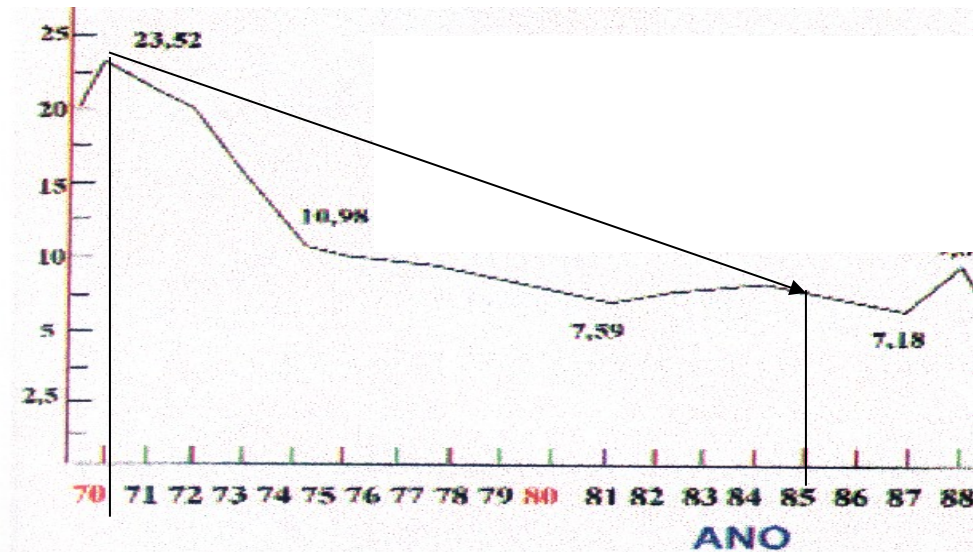
Contudo, mesmo com os poderes concentrados sobre o orçamento no Executivo, contrariando as expectativas que os militares aumentariam e manteriam o orçamento do Poder Militar aos níveis históricos de acima de 30%, como anteriormente citado, em razão de outras demandas, o Alto Comando militar deu o exemplo de “cortar na própria carne”, principalmente

⁴⁴ Segundo a teoria democrática de Robert Dahl, um sistema será mais democrático na medida e proporção em que a participação política e competição estiverem mais presentes.

⁴⁵ Para conhecer os limites impostos aos poderes do Congresso sobre o orçamento pelo Regime Militar, ver Ronning and Keith, *Shrinking the Political Arena*, 1999, p.291.

nos anos 70 com a 1ª crise do petróleo, como mostra o GRAF. 2.

GRÁFICO 2
Participação das FFAA no Orçamento Geral da União (1970 - 1988)



Fonte: Estado-Maior da Armada.

Além de “cortar na carne”, comparado a outros governos militares, como os da Argentina, Chile e Peru, principalmente na segunda década do Regime Militar brasileiro, os gastos com o Poder Militar foram bastante limitados como mostra o Quadro 2.

QUADRO 2

Quadro comparativo entre os gastos militares da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai no período de 1972-1983

ANO	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	URUGUAI
1972	1,4	1,4	2,3	2,4
1973	1,7	1,4	3,7	2,4
1974	1,9	1,2	4,9	2,9
1975	0,8	1,1	4,8	2,7
1976	3,2	1,2	4,1	2,2
1977	3,2	1,0	4,0	2,4
1978	3,0	0,8	4,2	2,3
1979	3,2	0,7	3,6	2,4
1980	3,6	0,7	3,6	2,9
1981	3,9	0,7	3,7	4,0
1982	3,5	0,9	4,3	4,1
1983	2,7	0,7	4,5	3,3

Fonte: U. S. Government, Arms Control and Disarmament Agency.

Segundo Grindle, os militares optaram como a principal meta o desenvolvimento, priorizando os investimentos na construção de rodovias, aeroportos e telecomunicações.

É extremamente importante realçar o fato histórico dos militares não aumentarem seu próprio orçamento quando estavam no Poder. Isto deveria, pelo menos em tese, ter evidenciado que, diferentemente do passado, os militares não se comportavam como uma instituição autônoma dentro do Estado e acima de outras instituições. Ao contrário, mostrou que os militares encontraram o equilíbrio entre suas responsabilidades funcionais e profissionais em seu desempenho transitório no governo.

5 ANÁLISE POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIA DO PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA

Após a transferência do poder dos militares para os civis em 1985 e, sobretudo, com o fim Guerra Fria em 1989, foi reduzida a percepção simbólica de uma ameaça⁴⁶ “comunista”. O fim desta ameaça ideológica, desconstruiu uma das bases sobre o qual era calcado o relacionamento do estamento militar com o sistema político desde 1935.

A expectativa de que, da mesma maneira que a sociedade e a ordem política mudavam rapidamente no mundo e no Brasil surgiriam, como um num processo Darwiniano, mudanças em todos os níveis da forças armadas que as guinassem para um sincronismo automático e tempestivo com a nova ordem política predominante não aconteceu.

Com a eleição indireta do Presidente José Sarney e o início da República Nova, o orçamento voltou a ser alvo de disputas entre os políticos e os militares. A medida que a

⁴⁶ Para ampliar os conhecimentos sobre a magnitude e a iminência das ameaças ver HUNTINGTON, 1957, p. 84-86.

competição política passou a crescer, cresceu também a necessidade de recursos para financiar os diversos projetos políticos.

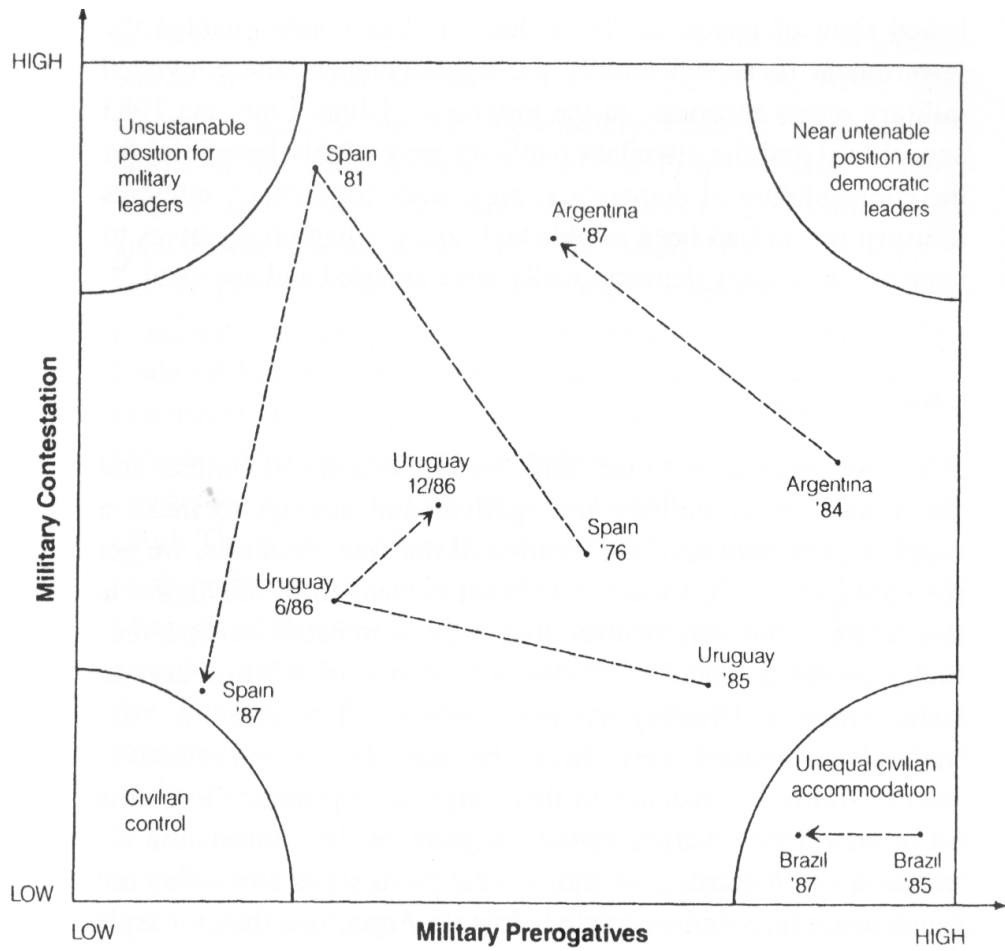
Os projetos políticos que têm maior potencial de serem revertidos em votos são os destinados a satisfação de demandas sociais. Como o orçamento destinado ao Poder Militar não se enquadra nesta categoria, naturalmente ele começou a declinar.

Em um primeiro momento, até a Constituinte de 1988, de forma lenta, talvez em razão de um pacto não escrito que, segundo Hunter (1997, p.39) delimitava as fronteiras a serem respeitadas pelo novo governo, para que a passagem do Estado para o controle civil ocorresse sem retrocessos. Foram elas: (1) manutenção da anistia dos militares; (2) preservação de algumas funções de segurança interna ligadas aos militares; e (3) manutenção de um alto nível autonomia militar. O Quadro 3⁴⁷ permite uma melhor visualização da pouca perda de prerrogativas dos militares brasileiros em relação aos militares de outros Estados sul americanos.

QUADRO 3

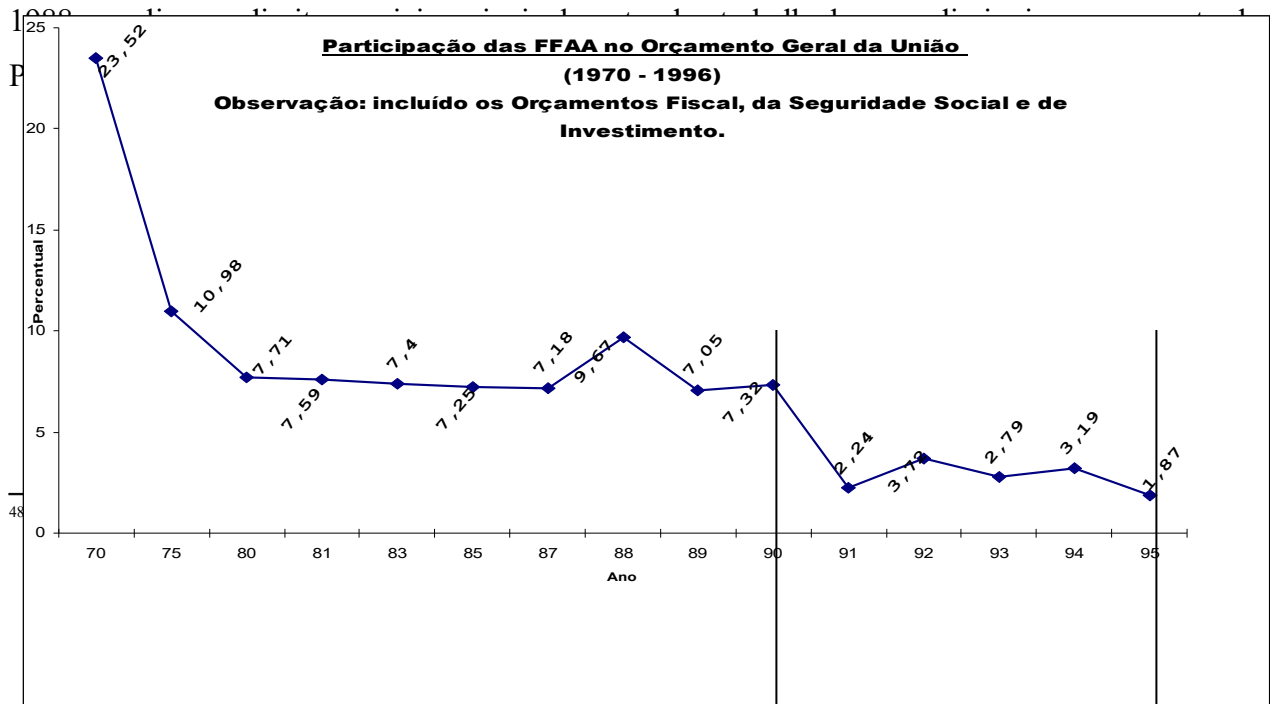
Contestação versus prerrogativas dos militares.

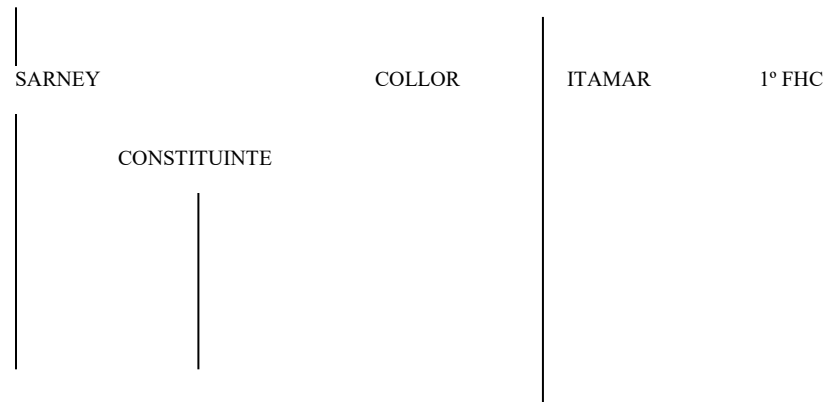
⁴⁷ Retirado de STEPAN, 1988, p.100.



Fonte: STEPAN,1988, p.100

Assim, no governo Sarney de 1985 a 1989, apesar de não haver mudança significativa na ingerência dos civis nos assuntos militares, o Congresso Nacional, por meio da Constituinte de





Segundo Hunter, 1997, p. 109, o orçamento de 1985 até 1988, caiu de

Fonte: Estado-Maior da Armada

No que diz respeito estritamente ao Congresso Nacional, as relações estabelecidas com os remanescentes da extinta Aliança Renovadora Nacional (ARENA)⁴⁹ e do Partido Democrático Social (PDS) - ambos os partidos de sustentação do Regime Militar e que haviam sido presididos pelo próprio Presidente Sarney - contribuíram, significativamente, para que não houvesse uma queda abrupta do orçamento e autonomia do Poder Militar.

Esses políticos foram os elos remanescentes de ligação entre o Poder Militar e o Congresso Nacional, em um primeiro momento, após a passagem de poder dos militares para os civis. Entretanto, à medida que a competição política no Congresso Nacional se intensificou, os Parlamentares que formavam essa base optaram por seguir a regra mais eficaz e tradicional para se eleger ou reeleger: o clientelismo.

Verificamos que, tomando por base nossa tese, a análise do orçamento deste período ratifica as suposições do pacto não-escrito firmado. O orçamento militar passou de cerca 7,7% das despesas da União para 7,3%, ou seja, um leve declínio que, contudo, era um prenúncio claro de uma tendência.

O fim da Guerra Fria e a eleição do Presidente Collor marcaram, a meu juízo, o fim de um ciclo iniciado nas guerras da independência no qual o Poder Militar preponderou, entre

⁴⁹ Desapareceu em 29 de novembro de 1979, quando o Congresso decretou o fim do bipartidarismo e abriu espaço para a reorganização de um novo sistema multipartidário.

outras razões, pelo fato da instituição militar ser a única realmente forte após a queda da monarquia.

Ao meu juízo, a eleição de Collor, que governou de 1990 a 1992, foi fomentada por uma elite⁵⁰ econômica que o guindou à presidência com a missão de que promovesse um movimento de inflexão econômica e uma inflexão, também, de valores. Os interesses nacionalistas, refletidos por uma economia fechada, deram lugar aos interesses neoliberais representados pelo novo governo. Essas elites esperavam a realização de mudanças profundas⁵¹, contudo Collor além de não ter uma base política organizada - não nos esqueçamos que seu partido (Partido de Reconstrução Nacional) era inexpressivo - estava cercado de assessores inexperientes.

Collor, por ignorância, arrogância ou incompetência política, desprezou as lições básicas da política brasileira em que os presidentes sem apoio partidário caíram. Jânio Quadros é um exemplo.

O Presidente Collor dispensou as mediações partidárias e governou tendo por base a premissa de que sua eleição plebiscitária lhe garantiria, na nova ordem política, uma auto-suficiência de poder que possibilitaria governar personalisticamente, o que se mostrou falso.

Infiro que entre essas mudanças radicais, além de, principalmente, diminuir a ingerência do Estado na economia, estava o afastamento dos militares do sistema político e a normatização da subordinação dos militares única e exclusivamente ao Poder Executivo. A Lei Complementar 69 regulamentou o artigo 142 da Constituição Federal, estabelecendo que a decisão final sobre o emprego das Forças Armadas é da responsabilidade exclusiva do Presidente da República.

Para levar a cabo a tarefa principal, o Presidente não precisaria, na sua concepção, do apoio político dos militares, assim, estes e seus interesses foram tratados num plano secundário. Uma primeira amostra do avanço da supremacia civil e do afastamento dos militares do jogo político pode ser notada com a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI), área de tradicional atuação do Poder Militar e um dos seus instrumentos de poder político.

O Poder Militar apesar de não ter sido diretamente confrontado em questões de defesa externa como no caso da Amazônia e do projeto Calha Norte⁵², teve seu orçamento

⁵⁰ Elite entendida como grupo que detém a dominação sobre a sociedade.

⁵¹ Cf. LAMOUNIER (1990).

⁵² Projeto que conjuga ações sociais e de defesa na região amazônica.

significativamente reduzido em 1991 e 1992.

Recursos de programas vitais para a segurança e que demandaram longo esforços como o desenvolvimento do submarino nuclear, inicialmente constantes do orçamento plurianual, foram desviados, em sua maioria, no Congresso, para projetos que possibilitassem barganhas políticas.

Collor com certeza ignorou o conceito Hunter (1994) que enquanto outras forças sociais podem pressionar o governo, os militares podem sustentá-lo. Porém em 1992, segundo Hunter (1997, p. 100) após uma série de escândalos que assolavam o governo Collor, o Ministro da Economia Marcílio Marques Moreira prometeu liberar recursos para os militares, a fim de evitar uma nova crise. Empenhou-se, inclusive, em reintroduzir, tarde demais, no orçamento plurianual de 1993-1995 os recursos necessários ao desenvolvimento do submarino nuclear que o Congresso tinha proposto cortar.

A participação das FFAA no Orçamento Geral da União, conforme mostra o Quadro 4, ratifica e mensura, com base na tese da distribuição de direitos, o descaso para com o Poder Militar que passou de cerca de 7,3% para 3,7%, ou seja, uma redução de cerca de 50%.

O Presidente Itamar Franco assumiu, em outubro de 1992, numa posição de extrema fragilidade. Ao contrário de seu antecessor Itamar preferia os acordos de bastidores. Neste cenário, como um político experiente que vivenciou o Regime Militar, sabia que o apoio político dos militares contribuiria em muito para o sucesso de seu governo.

Assim, entre suas prioridades imediatas, não estava o início ou a continuação, de um processo estruturado de controle do Poder Militar, o que ficaria para o próximo governo, como veremos. Entretanto, herdava as pressões do Congresso para cada vez mais disponibilizar recursos que servissem a sua lógica já longamente percorrida.

O governo Itamar, antes do plano de estabilização conduzido pelo então Ministro da Economia Fernando Henrique Cardoso, gozava de baixíssima popularidade. Neste período, Itamar realizou uma política de atendimento das demandas de orçamento Poder Militar baseada em concessões pontuais, sempre que possível, seja para demandas de interesse dos militares ou para aumento dos soldos.

Em 1993, ocorreram manifestações sobre a questão do soldo dos militares⁵³ que foram

⁵³ Para melhor compreensão da ambiência reinante ler “O Complô Mundial contra os Soldos”, Veja, 19 de Maio de 1993, p. 22-23.

tomadas como uma tentativa de intimidação do governo por setores das FFAA. Isto provocou uma crise, que mais uma vez resultou na promessa de recuperação dos soldos no menor espaço de tempo possível e na liberação de recursos “especiais” para o reaparelhamento das FFAA, embora isto nada mais tenha sido que uma tática, pois estruturalmente a dinâmica das forças políticas para a distribuição orçamentária tenha permanecido inalterada.

Percebe-se uma inflexão no orçamento do Poder Militar durante o governo Itamar Franco, aumentando de 2,79% em 1993 para 3,72% (GRAF. 3).

Ressalto, mais uma vez, que uma crise política acarretou um incremento, mesmo que pequeno, de recursos. Mais do que isto, é importante frisar que a crise além de por fim a uma tendência, foi contornada com o aumento de recursos concedido pelo Poder Executivo, mais especificamente pelo Presidente da República.

5.1 Análise político-orçamentária do Governo Fernando Henrique Cardoso

Percebo o governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, como um marco das relações do sistema político com o Poder Militar, pois é nele se iniciou um *processo estruturado de controle civil do poder militar*, talvez aproveitando da trégua política dada pela tática supramencionada do governo anterior.

Logo após o primeiro ano de governo, foi dado o primeiro passo para o rompimento definitivo do acordo não-escrito, anteriormente mencionado, que vigorou durante o período da transição: a discussão sobre o Regime Militar e a anistia.

A questão da anistia estava regulamentada por uma lei de 1979, com o propósito de estabelecer uma solução para eventuais perseguições por agentes do Estado por motivos políticos. Porém, o fato de esta lei ter sido concebida durante o Regime Militar, tornava-a vulnerável as críticas dos anistiados e seus partidários de que era um “muro protetor à autonomia militar” (OLIVEIRA, 1994) com o propósito de manter o Poder Militar acima do Estado. A retomada desta discussão gerava a expectativa de que houvesse resistência entre os militares, contudo isto não aconteceu.

Foi criada uma comissão especial, vinculada ao Ministério da Justiça, que definiu as pessoas que se enquadravam como vítimas da repressão política durante os vinte e um anos do Regime Militar, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979.

Embora o Presidente, de forma muito hábil, tenha conciliado os interesses dos militares e dos civis, uma vez que, ao mesmo tempo, que foi ampliada a abrangência da apuração dos atos de violência por parte dos governos militares, foram abertos os arquivos militares evitando que se fizesse uma “caça às bruxas”, para a definição de responsabilidades, sobretudo na questão dos desaparecidos por perseguição política.

Neste governo, também foi criada a Política de Defesa Nacional (PDN 1996). Tomando por base que as políticas são resultantes de confrontação de visões diferentes, a PDN 1996 não era realmente uma política, da mesma forma que a sua atualização (PDN 2005), pois não resultava de opções fruto do entrelaçamento de interesses e de diversas visões estratégicas de defesa dentro de uma perspectiva orçamentária. Era sim uma ampla declaração de iniciativas desejáveis para propiciar a defesa do Brasil que não contrariavam os interesses das forças singulares.

Seu propósito político maior era apenas desvincular a defesa da segurança interna e não estabelecer uma política no sentido ontológico, reduzindo ainda mais a autonomia militar. Ela tinha como objeto prioritário às ameaças externas, apontando a participação das FFAA em ações subsidiárias fomentadoras da integração nacional⁵⁴.

O passo seguinte do governo Fernando Henrique Cardoso, para a consolidação deste processo de controle estruturado, foi o da criação do Ministério da Defesa, em 1999, que nos governos anteriores tinha sido vetada pelas FFAA. Este projeto foi retomado a partir de 1994, sendo o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) encarregado de sua implementação.

Os Comandantes das FFAA, escolhidos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, tinham conhecimento que a criação do Ministério da Defesa era uma meta governamental, como mostra a declaração do Ministro da Marinha na época, AE MAURO CÉSAR PEREIRA:

“De início, nossa posição foi contrária (...) Mas os tempos mudam e é preciso tentar. Havendo a decisão política de fazer, nada mais interessante do que raciocinarmos nestes termos” (PEREIRA, O Estado de São Paulo, 3/12/99)

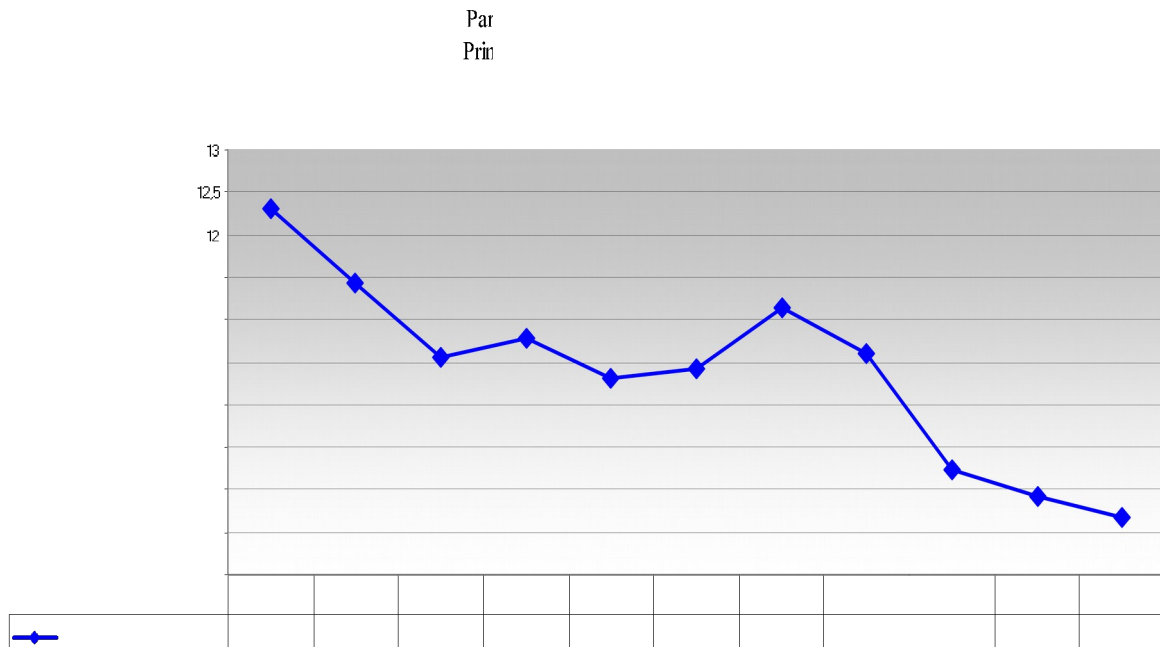
⁵⁴ Cf. SOARES, 2001.

A criação do Ministério da Defesa enfraquecia politicamente as instituições militares, principalmente por distanciar os Comandantes Militares da cúpula governamental. Porém, não representava uma ameaça à autonomia militar pois, sendo o EMFA o encarregado deste projeto, em tese, poderia criar mecanismos que evitassem a diminuição do Poder Militar.

Contudo, talvez pela falta de uma análise prospectiva mais profunda, não foram estabelecidos mecanismos institucionais claros que atenuassem esse distanciamento da cúpula governamental, permitindo a continuação do canal de comunicação direta com o Poder Executivo, fundamental para o atendimento das demandas do Poder Militar. Até porque, como vimos no capítulo 1, a subordinação a civis é um mecanismo de controle do Poder Militar.

Não foi fruto de coincidência que, nesta mesma época, outros Estados da região também criaram Ministérios de Defesa. Isto é um signo irrefutável de que o Poder Militar não mais respaldava Política Nacional e sim a expressão econômica. Isto estava bem de acordo com a ideologia neoliberal que preponderava no governo.

O GRAF. 4 mostra que a criação do Ministério da Defesa só em um primeiro momento, talvez como recompensa pela aceitação de sua criação, aumentou o percentual de participação do Poder Militar na Despesa Primária da União. Passados dois anos da sua criação, além do percentual de participação voltar a cair, ele consolidou o aumento da distância entre os Altos Comandos Militares e a cúpula do Poder Executivo. Dificultando que o processo histórico de aumento do orçamento, por ingerência direta, se processasse. Não nos esqueçamos que, ao contrário do Ministro do EMFA, o Ministro da Defesa é um civil.



Fonte: Palestra sobre o Orçamento Federal e seus reflexos no Ministério da Defesa, realizada em 28 de março de 2007 na EGN.

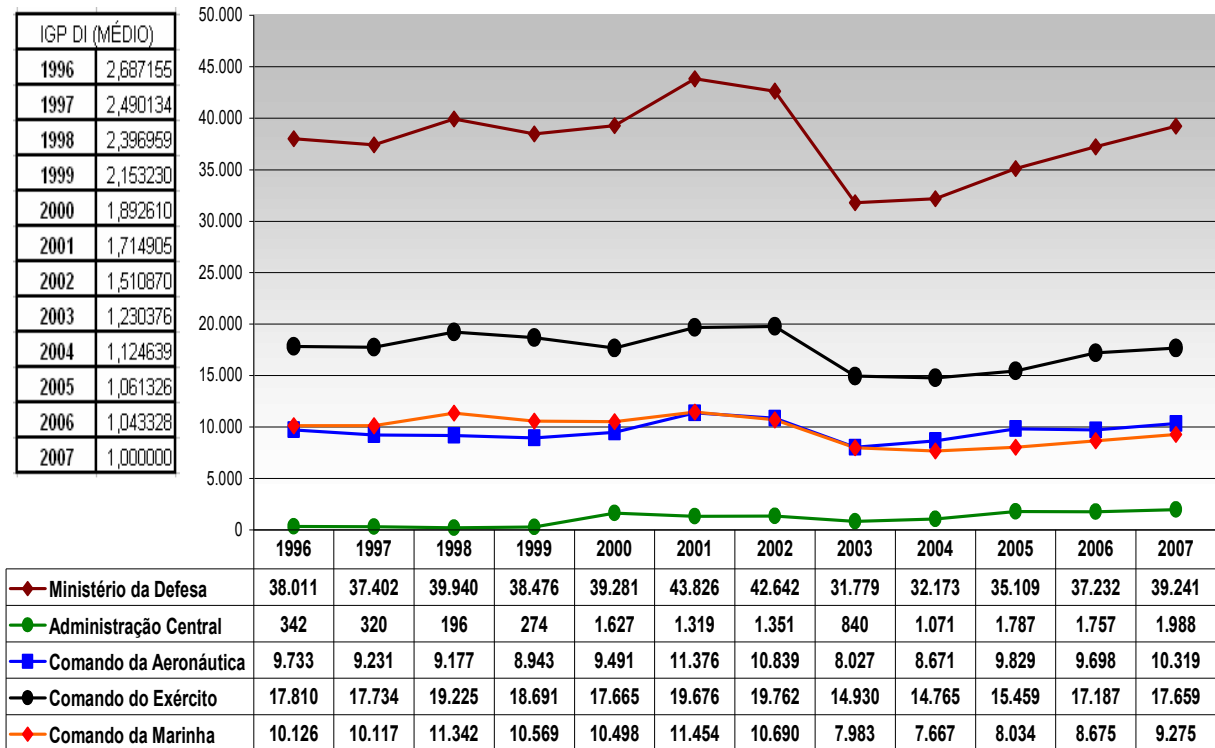
Podemos perceber a continuidade do decréscimo percentual orçamentário do Poder Militar em relação às despesas da União e, ao contrário a outros períodos, a inexistência de pontos que mostrem uma inflexão nesta tendência.

Contudo, este orçamento, quando analisado sob o ponto de vista absoluto (GRÁF. 5), revela uma tendência à estabilização dos recursos, a despeito do agravamento da degradação do estado do material, especialmente na Marinha e Aeronáutica.

GRÁFICO 5

Ministério da Defesa
Evolução Orçamentária 1996/2007
DESPESA TOTAL

Valores
(R\$ Milhões de 2007)



Fonte: Palestra sobre o Orçamento Federal e seus reflexos no Ministério da Defesa, realizada em 28 de março de 2007 na EGN.

Podemos interpretar que este é o patamar mínimo de orçamento (em valores absolutos) ou, tendo por base nossa tese, é o grau suficiente de direitos dado pelo Poder Executivo para que o Poder Militar não se subleve⁵⁵, perpetuando o *status quo*.

Por sua vez, o Quadro 4 mostra que os gastos com defesa, em valores absolutos, no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1997, foram cerca de 50% maiores que no último ano do governo Itamar e se aproximaram dos níveis do último ano do governo Sarney.

QUADRO 4

⁵⁵ Sublevação significando questionamento da legitimidade desta imposição por via competente.

GASTOS MILITARES EM MILHÕES DE DÓLARES

GASTOS MILITARES EM MILHÕES DE DÓLARES									
1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
		COLLOR		ITAMAR			FHC 1°		
14273	14496	9964	5887	6103	8056	8096	11882	10250	12569
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
	FHC 2°				LULA 1°				
11845	10928	11583	13428	15369	11979	11250	12510	13446	

Fonte: Instituto para Pesquisa da Paz de Estocolmo.

Como foi dito anteriormente, pode parecer um retorno a um patamar que foi aceito pelos militares, ou seja, o patamar do governo Sarney.

Entretanto, isto não é verdade, sobretudo porque neste período os recursos destinados a projetos secretos, como o do desenvolvimento do submarino nuclear não eram contabilizados, além da economia viver a crise inflacionária.

Mais uma vez, quando houve, por razões econômicas, necessidade de se contingenciar o orçamento, um dos primeiros cortes aventados pelo Ministro da Economia José Serra foi, segundo o jornal Folha de São Paulo, edição de 5 de abril de 1995, o de 1 bilhão do orçamento militar.

Isto só não se concretizou devido ingerência direta do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ou seja, pelo apoio direto do Presidente da República.

5.2 Análise político-orçamentária do Governo Luis Ignácio Lula da Silva

A posse do Presidente Luis Ignácio Lula da Silva, em 2003, foi cercada de expectativa pelos que não conheciam a evolução da consciência política dos militares. O Presidente Lula representava a assunção do Poder pela esquerda, a qual os militares se opunham historicamente, além do próprio Presidente ter sido detido durante o período do Regime Militar.

A posse ocorreu na mais perfeita ordem. O Poder Militar respeitou o resultado do jogo democrático, dando uma mostra inequívoca à sociedade que a democracia brasileira estava consolidada e o Poder Militar era um dos seus fiadores.

No seu primeiro ano de mandato, em 2003, o orçamento do Ministério da Defesa chegou ao seu nível mais baixo, com os valores corrigidos, como mostra o GRAF. 5. Isto provavelmente aconteceu devido ao final de um processo de consolidação do controle civil que teve sua culminação com a criação do Ministério da Defesa e das conseqüências do fim da Guerra Fria ainda utilizada no plano ideológico para respaldar o uso do Poder Militar em outras missões que não as constitucionais, uma vez que não existiriam ameaças concretas no plano externo.

Com o decorrer do governo, o Poder Militar reagiu a este processo promovendo intenso debate, tanto externo quanto interno, sobre as “Forças Armadas do Futuro” bem como o papel dos militares. Concomitantemente, o Poder Militar, conseguiu preservar relativa independência na definição de como empregar o seu orçamento (MATHIAS, S. K.; SOARES, 2002), o que é vital para a preservação de certo grau de autonomia no aprestamento das Forças.

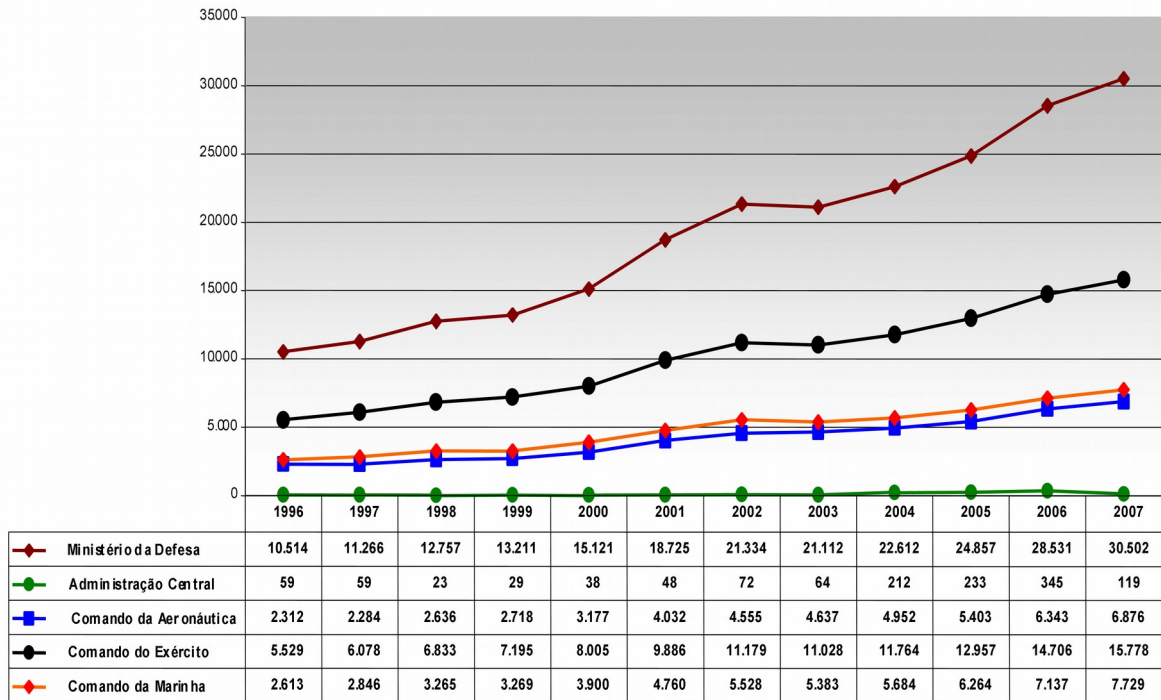
Também é importante notar que, apesar do GRAF. 5 e Quadro 4 indicarem uma elevação em valores absolutos do orçamento do Poder Militar, esse aumento não corresponde a uma melhor disposição no atendimento as demandas otologicamente ligadas ao Poder Militar e sim a demandas sociais (GRAF. 6).

Observando o GRAF. 7 e empregando uma lógica dialética, podemos deduzir que, apesar da distribuição orçamentária mostrar uma gradual elevação como foi dito anteriormente, na verdade o orçamento está estabilizado e tende a declinar do ponto de vista do custeio e investimento, em função das despesas com pessoal e encargos sociais, as quais independem do relacionamento com o Congresso.

GRÁFICO 6

Ministério da Defesa
Evolução Orçamentária 1996/2007
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Valores Correntes em R\$ milhões

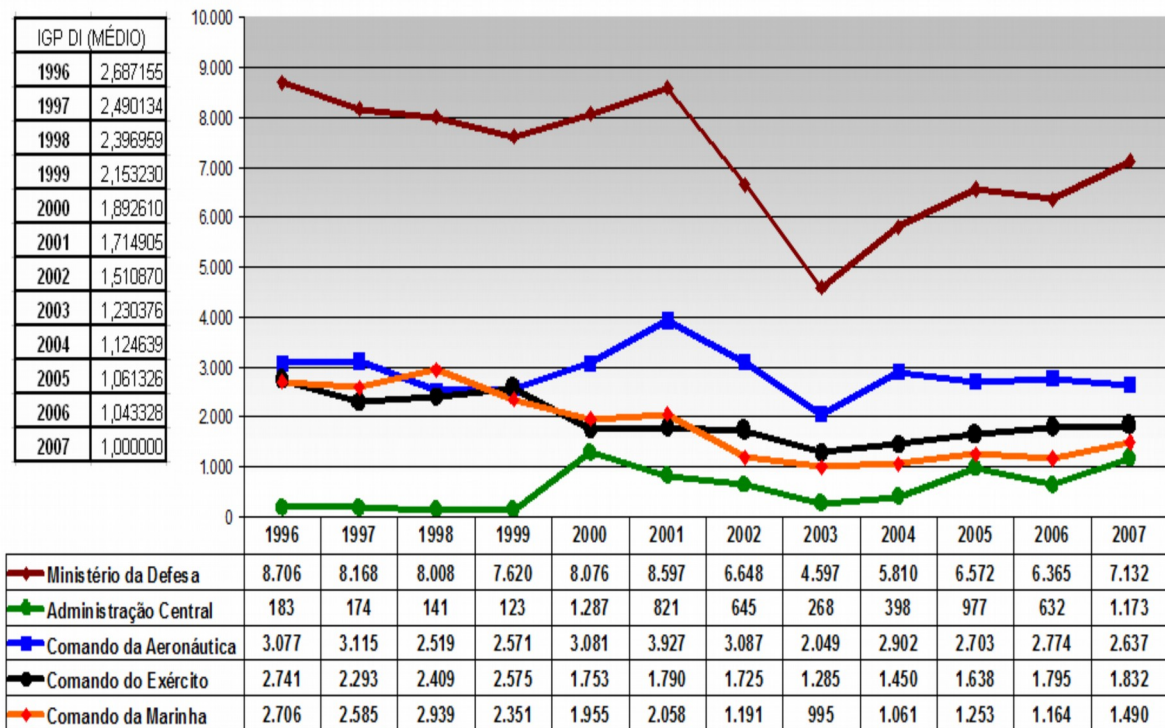


Fonte: Palestra sobre o Orçamento Federal e seus reflexos no Ministério da Defesa, realizada em 28 de março de 2007 na EGN.

GRÁFICO 7

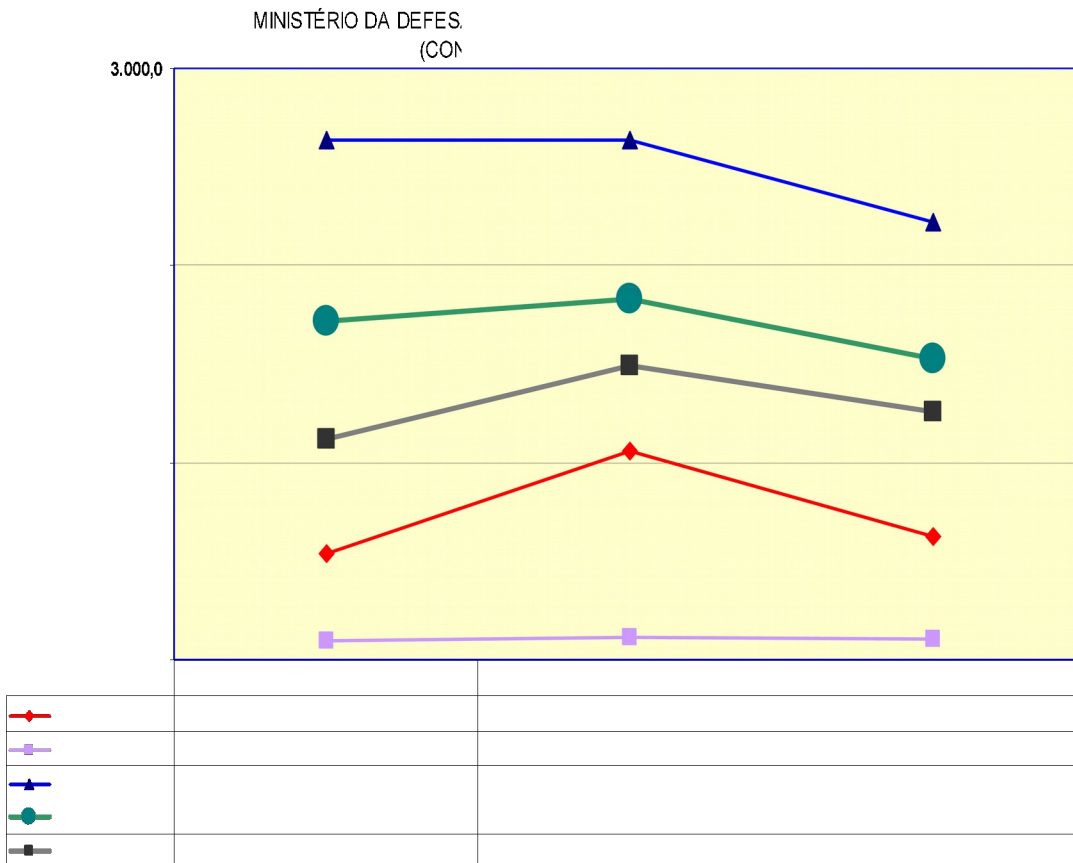
Ministério da Defesa
Evolução Orçamentária 1996/2007
CUSTEIO E INVESTIMENTOS

Valores
(R\$ Milhões de 2007)



Fonte: Palestra sobre o Orçamento Federal e seus reflexos no Ministério da Defesa, realizada em 28 de março de 2007 na EGN

Este quadro ainda é agravado sistematicamente pelo Executivo que anualmente contingencia os já escassos recursos como mostra o GRAF. 8.



Fonte: Palestra sobre o Orçamento Federal e seus reflexos no Ministério da Defesa, realizada em 28 de março de 2007 na EGN.

Embora, o primeiro mandato e o início do segundo do governo Lula, de maneira diferente do governo anterior, tenha assinalado maior disposição de negociar com o Poder Militar, como apontam as decisões de retirar os militares da reforma da previdência e de ter nomeado, como Ministro da Defesa, o vice-presidente da República José de Alencar, não há o menor indício que a trajetória do orçamento do Poder Militar sofrerá alterações.

Até porque, se compararmos o nosso orçamento em valores absolutos com de outros Estados (ANEXO A), verificamos que o Brasil é o 14º em gastos militares (valores absolutos) e o 9º Poder Militar (ANEXO B), o que, ao meu juízo, é aceitável.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise político-orçamentária evidencia que o relacionamento do estamento militar com os governos tem oscilado ciclicamente desde o Império.

Estes ciclos, até o momento, foram claramente marcados no percentual do orçamento destinado ao Poder Militar e seu vieis. Mas do que isto, o patamar de variação do orçamento apresenta limites e particularmente um limite inferior que, se ultrapassado pode indiretamente contribuir para a instabilidade das boas relações entre o Poder Militar e o sistema político.

Os limites históricos em relação à participação no orçamento da União⁵⁶ variam de um patamar superior de cerca de 20% a um patamar mínimo de cerca de 7%. O patamar superior foi escolhido tendo por base o patamar máximo do Regime Militar em 1970 de 23,52% (GRAF. 2 e 3). O patamar de 7% foi escolhido tendo por base o fim do governo Sarney (GRAF. 3), uma vez que neste governo, havia um bom entendimento dos limites mínimos das demandas do Poder Militar pelas razões discorridas ao longo do trabalho.

No exame do orçamento, desde o Império até os dias atuais, foram verificados vários fatos indicadores do relacionamento do Poder Militar como: (1) o orçamento do Poder Militar durante governos civis tende sempre a cair; (2) quando o percentual de participação do orçamento do Poder Militar atinge níveis próximos do patamar inferior desgasta as relações harmoniosas entre o Poder Militar e o Sistema Político, contribuindo, mesmo que indiretamente, para a catalisação de crises existentes; (3) as crises relacionadas ao confronto entre as necessidades do Poder Militar e os recursos disponibilizados pela área econômica do Executivo são solucionados por ingerência direta do Presidente da República, resultando, na maioria das vezes, no atendimento das demandas militares; (4) o Poder Legislativo emprega uma lógica própria na distribuição orçamentária, na qual as demandas do Poder Militar ficam em segundo plano; (5) o Legislativo não dispõe de instrumentos, mesmo que quisesse, para atender às demandas militares, além de tradicionalmente estar alheio às questões de defesa; (6) o Poder Executivo usa historicamente o contingenciamento como instrumento de controle de qualquer incremento no orçamento que não seja do seu interesse e também como barganha política dentro

⁵⁶ Apesar do orçamento da União ter sofrido historicamente diversas mudanças contábeis, os percentuais foram interpretados como indicações simbólicas do grau de direitos permitido ao Poder Militar, em consonância com a tese desenvolvida, pelos diversos governos.

da lógica do clientelismo, para compor sua maioria; (7) o orçamento atual parece ter atingido um patamar estabilizado, porém encerrar uma contradição de, na prática, ser decrescente; (8) o orçamento, em valores absolutos, tendo por base nosso Poder Militar e nosso Produto Interno Bruto (PIB), está num patamar aceitável, se comparado com o de outros Estados.

A tendência declinante do orçamento do Poder Militar em governos civis tem sofrido historicamente uma inflexão após uma crise entre o Alto Comando Militar e o Presidente da República. *O fim da Guerra Fria e a consolidação de um controle civil estruturado* pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso se por um lado reduziram sobremaneira o risco de uma “crise militar”, por outro enfraqueceram o Poder Militar e fertilizaram o ambiente para ideologias que apregoam que não existe necessidade de um Poder Militar forte, pela ausência de ameaças objetivas, e também que um Poder Militar forte é potencialmente perigoso para a consolidação da democracia liberal.

Mais do que as necessidades objetivas para manutenção de um Poder Militar foi o aumento do nível de confrontação⁵⁷ do Poder Militar, para o atendimento de suas demandas, com o Executivo que por sua vez negociou com o propósito de obter apoio, ou não criar obstáculos, as suas políticas que determinaram em última instância os aumentos efetivos do orçamento.

Os aumentos no governo Vargas, Juscelino Kubitschek e Sarney antes da Constituinte, as inflexões nos governos Collor e Itamar, aumento num primeiro momento após a criação do Ministério da Defesa, no governo Fernando Henrique ratificam a hipótese que o confronto com o Poder Executivo e a comunicação direta com o Presidente da República é que traz resultados pragmáticos, para o atendimento das demandas do Poder Militar, sendo este o centro de gravidade histórico para o aumento dos orçamentos e atendimento das demandas do Poder Militar.

O relacionamento político do Poder Militar com o Congresso Nacional, que no passado foi marcado por conflitos que tiveram como sua maior causa as dificuldades históricas do Congresso em se legitimar como um ator político relevante, no momento é cordial, porém distanciada quanto ao debate de assuntos de defesa.

Cordial no sentido sociológico do termo, em que as zonas de atrito são contornadas levando o Congresso a não obstaculizar as demandas profissionais do Poder Militar, mas por outro lado não concretizar aumentos substanciais do orçamento que permitam mudar o viés

⁵⁷ Entenda-se confrontação como o grau de insistência do Poder Militar na apresentação de suas demandas essenciais sob a ótica estritamente profissional.

declinante do orçamento do Poder Militar, sobretudo no tocante ao reaparelhamento. A lógica desse comportamento é centrada no clientelismo, longamente discutido, que perpetuará as demandas militares em um segundo plano.

Este tipo de relacionamento, em que o Congresso Nacional, além de dar pouca prioridade às demandas do Poder Militar, não tem poder de fato, demonstra cabalmente que o Congresso não é centro de gravidade para o efetivo aumento do orçamento, em que pese a excelência das assessorias militares no Parlamento. O *Congresso Nacional* pela sua lógica de funcionamento *é um centro de gravidade* para que sejam evitados cortes no orçamento militar para programas sociais, *leis contrárias ao interesse militar* (principalmente que diminuam sua autonomia ou prerrogativas) ou na melhor hipótese *para se aproveitar de parte do orçamento dirigido para programas sociais* em benefício do Poder Militar, o que já é realizado pela Marinha.

Por outro lado, como bem demonstra o histórico do relacionamento do Poder Militar com os governos, o *centro de gravidade para os aumentos de orçamento é*, mais que o Executivo, o *Presidente da República*, como verificamos historicamente.

Como vimos, não há efetivamente como concorrer no Congresso Nacional com as demandas sociais, por isto, somente o Presidente da República, usando de suas prerrogativas, pode impedir o completo colapso do orçamento militar com o conseqüente desgaste de relacionamento. Contudo, infelizmente também ficou claro que quanto mais fraco, ou passar por crises, o governo, maior é a probabilidade do atendimento das demandas do Poder Militar.

A compreensão que foi criada uma ideologia, na qual para a consolidação da democracia, por não existir nenhuma ameaça objetiva e por que os recursos serão empregados melhor em outras áreas, o Brasil não necessita de um Poder Militar compatível, é fundamental para que se possa desenvolver uma ideologia militar que se contraponha, contrabalançando ou ao menos impedindo que aquela se alastre na sociedade.

Assim, apresento as seguintes sugestões para melhorar de maneira pragmática o relacionamento do Poder Militar: (1) buscar canais de comunicação direta com o Presidente da República; (2) alinhar-se com o Poder Executivo no Congresso; (3) incentivar o desenvolvimento de uma indústria de armamento que será a única capaz de fazer *lobby* no Congresso para as demandas do Poder Militar; (4) planejar seu preparo e manutenção, na melhor hipótese, com o orçamento no patamar atual; (5) equacionar o problema dos gastos com o pessoal e encargos

sociais evitando que o orçamento de investimento seja cada vez mais declinante; (6) ter consciência, que na competição com as demandas sociais, usando nossa tese, o grau de direito do Poder Militar será cada vez menor, principalmente no Congresso Nacional, a despeito da excelência das assessorias parlamentares; (7) para minimizar o efeito do item anterior, optar sempre que possível por receitas vinculadas (como os royalties do petróleo); (8) ligar a percepção, já introjetada, das riquezas e do tamanho da Amazônia com as da Amazônia Azul, divulgando mapas do Brasil nos quais as fronteiras sejam os limites da Amazônia Azul. O objetivo destes mapas será, de forma subliminar, aumentar a visibilidade da vastidão geográfica de responsabilidade direta da Marinha.

Ao fim e ao cabo, gostaria que os sinais apresentados pelo poder executivo e pelo Congresso Nacional de uma melhora no orçamento do Poder Militar se concretize, contudo o que indica o presente estudo é que nada se modifique concretamente. A tendência é contrária ao senso-comum militar, a tendência é que surja um fato político que, mais uma vez, sirva de legitimador para a estagnação do orçamento do Poder Militar. O senso-comum que existe um bom relacionamento entre o Poder Militar e o Poder Político é falso.

REFERÊNCIAS

- BAAKLINI, Abdo. **O Congresso e o Sistema político brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BARCHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**. tradução de Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Contraponto, 1998.
- CASTRO, Celso Corrêa Pinto de. **O Espírito Militar: Um Estudo de Antropologia Social na Academia Militar das Agulhas Negras**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
- _____. **Militares e política na nova república**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. As Forças Armadas na Primeira República: O Poder desestabilizador. **Cadernos de Ciência Política**, n.1, mar: 1974. Separata.
- DALH, Robert. **Análise Política Moderna**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- DEERING, C. **Congressional Politics**. Pacific Grove: Cole Publishing Company, 1989.
- DINIS, Eli; BOSCHIO, Renato; LESSA, Renato. **Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República**. Rio de Janeiro: Vértice, 1989.
- FRANÇA, Junia Lessa; VASCONCELOS, Ana Cristina. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- HUNTER, Wendy. **Contradictions of Civil Control: Argentina, Brazil and Chile in 1990**. University of California: Berkeley, 1992.
- _____. **Eroding Military Influence in Brazil: politicians against soldiers**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel P. **The Soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations**. New York. Vintage Books 1957.
- _____. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.
- LAMOUNIER, Bolívar. **De Geisel a Collor: a balança da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990.
- LONGO, Carlos Alberto. O Processo Orçamentário: Tendências e Perspectivas. **Revista de Economia Política**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 40-52, abr. 1994.
- MATHIAS, S. K.; SOARES, Samuel Alves. Forças Armadas, orçamento e autonomia militar. **Perspectiva**, São Paulo, v. 24/25, p. 85-113, 2002.

OLIVEIRA, Eliézere Rizzo de. Constituinte, Forças Armadas e Autonomia Militar. In: _____ **As Forças Armadas do Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

PAYNE, Leigh A. **Brazilian Industrialists and Democratic Change**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

SMITH, Louis. **American democracy and military power: a study of civil control of the military power in the United States**. Chicago: The University of Chicago, 1951.































SOARES, Samuel Alves. Forças Armadas e Sistema Político na Consolidação da Democracia: O Brasil Pós-1989. In: Research and Education in Defense and Security Studies (2001, Washington DC) **Anais...** Washington, 2001. Disponível em: < www.ndu.edu/.../Soares.Civil-Military%20Panel.rtf>. Acesso em: 07 jun. 2007.

STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politics: Brazil and Southern Cone**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

TÁVORA, Juarez. À Guisa do Depoimento sobre a Revolução Brasileira de 1924. **O Combate**, São Paulo, 1927, vol.1, p.89.

ZENTGRAF, Maria Cristina. **Introdução ao estudo da metodologia científica**. Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ, 2006. Módulo de ensino.

ANEXO A – RANKING DOS GASTOS MILITARES

<u>USA</u> 	\$518,100,000,000
<u>China</u> 	\$81,480,000,000
<u>France</u> 	\$45,000,000,000
<u>Japan</u> 	\$44,310,000,000
<u>Great Britain</u> 	\$42,836,500,000
<u>Germany</u> 	\$35,063,000,000
<u>Italy</u> 	\$28,182,800,000
<u>South Korea</u> 	\$21,060,000,000
<u>India</u> 	\$19,040,000,000
<u>Saudi Arabia</u> 	\$18,000,000,000
<u>Russia</u> 	\$18,000,000,000
<u>Australia</u> 	\$17,840,000,000
<u>Turkey</u> 	\$12,155,000,000
<u>Brazil</u> 	\$9,940,000,000
<u>Spain</u> 	\$9,906,500,000
<u>Canada</u> 	\$9,801,500,000
<u>Israel</u> 	\$9,450,000,000
<u>Taiwan</u> 	\$7,930,000,000
<u>Mexico</u> 	\$6,070,000,000
<u>Greece</u> 	\$5,890,000,000
<u>Sweden</u> 	\$5,510,000,000
<u>North Korea</u> 	\$5,217,400,000
<u>Iran</u> 	\$4,300,000,000
<u>Argentina</u> 	\$4,300,000,000
<u>Pakistan</u> 	\$4,260,000,000
<u>Norway</u> 	\$4,033,500,000
<u>Poland</u> 	\$3,500,000,000
<u>Egypt</u> 	\$2,440,000,000
<u>Thailand</u> 	\$1,775,000,000
<u>Venezuela</u> 	\$1,610,000,000

Fonte: GlobalFirePower. Disponível em: <www.globalfirepower.com/list_smallarms_export.asp> Acesso em: 07 jun. 2007

ANEXO B - RANKING DE PODERES MILITARES

1		<u>United States</u>
2		<u>Russia</u>
3		<u>China</u>
4		<u>India</u>
5		<u>Germany</u>
6		<u>France</u>
7		<u>Japan</u>
8		<u>Turkey</u>
9		<u>Brazil</u>
10		<u>Great Britain</u>
11		<u>Italy</u>
12		<u>South Korea</u>
13		<u>Indonesia</u>
14		<u>Mexico</u>
15		<u>Canada</u>
16		<u>Iran</u>
17		<u>Egypt</u>
18		<u>North Korea</u>
19		<u>Spain</u>
20		<u>Pakistan</u>
21		<u>Australia</u>
22		<u>Saudi Arabia</u>
23		<u>Thailand</u>
24		<u>Argentina</u>
25		<u>Sweden</u>
26		<u>Israel</u>
27		<u>Greece</u>
28		<u>Taiwan</u>
29		<u>Syria</u>
30		<u>Philippines</u>
31		<u>Poland</u>
32		<u>Ukraine</u>
33		<u>Norway</u>
34		<u>Iraq</u>
35		<u>Libya</u>
36		<u>Venezuela</u>
37		<u>Lebanon</u>
38		<u>Nepal</u>
39		<u>Afghanistan</u>

Fonte: GlobalFirePower. Disponível em: <www.globalfirepower.com/list_smallarms_export.asp> Acesso em: 07 jun. 2007