O Parlamento e a Defesa Nacional:

presença, ausência e dilemas no Brasil atual

Luís Alexandre Fuccille

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

O Parlamento e a Defesa Nacional:

presença, ausência e dilemas no Brasil atual‡

Luís Alexandre Fuccille*

Em países de novas democracias, como o caso brasileiro, esperava-se que a transição de um regime autoritário para um regime democrático resultasse em um novo perfil do Parlamento, em que este saísse das sombras do período anterior e assumisse a proeminência requerida sobre as mais diversas matérias, como pressupõe o novo adjetivo democrático. No entanto, a questão é muito mais complexa do que à primeira vista possa parecer e, ao analisarmos a relação entre o Legislativo e as questões de defesa, esta assume contornos menos claros e mais preocupantes.

No quadro brasileiro pós-autoritário, a nova Constituição de 1988 conferiu ao Parlamento amplos instrumentos para o exercício da atividade legislativa, em grande medida procurando retomar suas prerrogativas usurpadas no período de exceção (1964-1985) e paralelamente elaborada sob o signo da instauração de regime parlamentarista (que devido a uma manobra presidencial de última hora acabou não vingando).

É importante ressaltarmos que nessa interação mais ampla do Aparelho Militar com o sistema político, o Legislativo, de importância fundamental em qualquer democracia no tocante às questões que envolvem a defesa nacional, tem se caracterizado no Brasil por uma atuação pouco destacada, apenas dizendo *sim* ou *não* às demandas orçamentárias oriundas das Forças Armadas, ao invés de se perguntar *por quê* e *para quê*, como lhe competiria. Isso seria fundamental não só para

---

‡ Este artigo expressa opiniões pessoais e não a posição institucional do Ministério da Defesa onde atuei de 2003 a 2005. Sou profundamente grato à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo suporte financeiro à realização desta pesquisa.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

o aprimoramento das relações civis-militares em nosso país, como também para o amadurecimento de nosso seu sistema democrático, que vale, efetivamente, o que valerem as instituições políticas em que se baseia. A ausência do Parlamento na definição de planos plurianuais de investimento para o conjunto do Aparelho Militar, na fixação dos efetivos das tropas, na elaboração e acompanhamento da execução da Política de Defesa, na promoção de oficiais-generais, no sancionamento das participações em ações desenvolvidas no campo interno, entre outras questões, apenas reforça a *crônica autonomia militar* de que gozam as Forças no Brasil, remetendo a problemas futuros no plano político na medida em que aponta para uma hipertrofia do Executivo em detrimento das funções legislativas.

A articulação das relações e vinculações entre sistema político – particularmente o Legislativo –, Forças Armadas e sociedade é central para mensurarmos o grau de democratização das instituições. O fracasso ou a perda de iniciativa civil nas esferas referentes à temática militar resulta na perda efetiva de controle sobre este fundamental instrumento de força do Estado que são as Forças Armadas.

A letargia que atinge a sociedade brasileira com respeito à temática de defesa, decorrente de mais de um século sem guerras com seus vizinhos e da percepção de ausência de contendores a seu poder militar no cenário sul-americano, associado ao monopólio estabelecido pelas Forças Armadas durante o período autoritário nesta área, acabou por "contaminar" o Congresso e a responsabilidade que este deveria ter sobre o trato das questões de defesa em nosso país.

∗ Pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos e doutorando em Ciências Sociais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); pesquisador-associado do Arquivo Ana Lagôa da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: <fuccille@unicamp.br>

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

Feita essa ressalva, por paradoxal que possa parecer, as próprias Forças Armadas se ressentem de uma ausência mais orgânica do Legislativo. Em documento elaborado pelo Gabinete do Ministro do Exército pouco antes da virada para o século XXI, lemos que

> "O Congresso Nacional deve ser peça fundamental na formulação da Política de Defesa e na elaboração de estratégias nacionais. Não pode perceber as questões de defesa com indiferença, posto que são vitais para a Nação. A despeito da importância que representa para o País, poucos são os parlamentares que se empenham em tratar do assunto".

Em decorrência, ainda segundo o mesmo relatório, temos a seguinte situação:

> "Quando não são discutidos os negócios militares e de defesa com a profundidade e extensão desejáveis e quando não são examinadas as razões e as conseqüências políticas e estratégicas das medidas relacionadas ao seu preparo e emprego, dificulta-se a implantação e a consolidação de uma eficaz Política de Defesa Nacional (...) A falta de uma Política de Defesa Nacional eficaz pode levar cada uma das três Forças a definir as próprias estratégias, a partir de diretrizes políticas que inferem segundo seus particulares entendimentos da realidade nacional e da inserção do País no mundo".

Como se isso não bastasse, esse mesmo rico texto, com uma clareza poucas vezes vista em documentos militares oficiais, vaticina:

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

> "Os planejamentos espontâneos de cada Força poderão não combinar ou não estar integrados. Poderão, mesmo, produzir incompatibilidades. Em tempo de paz, tal desencontro poderá causar dificuldades, e, numa emergência, levar a uma catástrofe".[1]

Contudo, parece existir um ponto de inflexão. Uma análise mais detida das atividades da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional a partir de 1999, ano da criação do Ministério da Defesa com a transformação dos antigos Ministérios Militares em Comandos Militares, aponta para um crescimento substantivo tanto quantitativo quanto qualitativo ano após ano dos Projetos de Lei apresentados e no número de Audiências Públicas realizadas.

Assim, e como conclusão provisória, é possível sugerir que o sistema político brasileiro – em particular, o Legislativo que estamos aqui analisando – esteja caminhando rumo a uma valorização dos temas ligados à defesa nacional. A criação do Ministério da Defesa, concomitantemente à ocorrência dos atentados terroristas em setembro de 2001 na maior potência militar mundial, lançou luzes sobre essa temática historicamente abandonada em um segundo plano no Brasil. Se trata-se de um novo padrão, definitivo ou reflexo de um momento histórico *sui generis* (marcado pela deterioração da regulamentação jurídica entre os Estados e o fortalecimento das relações de força), só a história poderá nos responder.

Para além do parco interesse que as questões referentes à defesa nacional despertam no Congresso brasileiro, existe um problema de fundo dado por um sistema mais geral de interação Executivo-Legislativo, fruto da escolha dos constituintes e que se reflete até os dias atuais, que faz com o Executivo possua extensos poderes legislativos – não obstante as limitações impostas pela existência das Medidas Provisórias e a palavra final caber ao Parlamento – e confere aos líderes

---

[1] Cf. *O Poder Legislativo e a Política de Defesa Nacional* (Assessoria Parlamentar). Brasília: Ministério do Exército (Gabinete do Ministro), 1998, pp. 6-7.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

partidários amplas prerrogativas, que acabam por esvaziar o debate contumaz que deveria permear as questões legislativas.

Associado a esse ponto, muitas vezes a lógica estreita e imediatista dos parlamentares não lhes permite vislumbrar a real importância da participação na discussão de matérias de defesa, uma vez que as mesmas não resultam em ganhos políticos imediatos. Como não existe na sociedade civil um adequado conhecimento e, ainda mais grave, uma conscientização sobre a importância de se valorizar socialmente os temas relacionados à defesa nacional e às Forças Armadas, o Parlamento – instância primeira do poder de Estado, dado seu caráter (ao menos em tese) plural e representativo – encontra dificuldades em valorizar institucionalmente o tema.

Um país como o Brasil, possuidor de mais de 15.000 Km de fronteiras secas, cerca de 8.000 Km de litoral e um imenso espaço aéreo, além de fazer divisa com mais dez nações, não pode prescindir de Forças Armadas na tarefa de proteção e defesa de seu território, em paralelo ao lançamento de um amplo debate de o que se deseja e espera no campo da defesa nacional.

Nessa direção, o avanço no fortalecimento da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional que parece estar ocorrendo nos últimos anos pode vir a servir como um importante catalisador desse debate no interior da sociedade e de seu sistema político, traduzindo-se em importantes ganhos de capacidade de gestão, controle e legislação para a consolidação de um controle civil democrático sobre os militares.

A democracia só pode funcionar se os que têm as armas obedecem aos que não as têm. A recente instituição do Ministério da Defesa, ao mesmo tempo que ensejou tensões e conflitos entre os atores envolvidos, abriu uma importante vereda para a efetivação da assunção civil sobre os assuntos militares. É certo que há ainda um longo e difícil caminho a ser percorrido pelo Ministério da Defesa. Contudo, tal perspectiva, juntamente ao início da superação da leniência do Legislativo em matérias ligadas à defesa nacional, poderá representar um novo e fundamental

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

passo não só para o aprimoramento das relações civis-militares no Brasil, como redundar no amadurecimento e aprofundamento de nossa jovem democracia.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.