

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira: um balanço crítico*

Luís Alexandre Fuccille

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Até recentemente, a ausência de um Ministério da Defesa sob controle civil,¹ a falta quase absoluta de participação do Congresso e dos partidos na análise rotineira das questões de defesa, para não nos estendermos na lista e nos fixarmos em alguns pontos nodais, denotavam que quase não existiam, no nível do aparelho de Estado e mesmo da própria sociedade política, civis especializados em assuntos militares que não os funcionários diretos dos Ministérios dirigidos por militares. O sucesso militar na manutenção de suas prerrogativas nessa área então apontava e retroalimentava, de maneira imediata, para a competência “superior” dos militares ante ao total desconhecimento dos civis em questões de defesa, estratégia e técnicas, que comporiam o mundo das armas. Isso tornava difícil a criação de um modelo eficaz de controle civil, quanto mais democrático.

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.

1) Introdução

Desde a clássica formulação da separação de poderes empreendida por Montesquieu ainda no século XVIII, tornou-se comum o entendimento dessa separação a partir de dois princípios simples: um primeiro visando a questão da especialização de tarefas e o outro contemplando o primado da independência.² Contemporaneamente, esse sistema tem aparecido na literatura sob o princípio geral de um sistema de freios e

* Sou profundamente grato à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo suporte financeiro à realização desta pesquisa.

¹ O Ministério da Defesa no Brasil foi criado a 10 de junho de 1999. Para detalhes, conferir a Tese de Doutorado *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*, de minha autoria, em <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000378085> (consultado em 12/04/06).

² Montesquieu. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

contrapesos (*check and balance*), a fim de evitar que um dos poderes se sobrepuje sobre os demais.

No quadro brasileiro pós-autoritário, a nova Constituição de 1988 conferiu ao Parlamento nacional 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).³ Desse modo,

“O Congresso brasileiro tem uma gama bastante ampla de mecanismos formais para o exercício de sua função de fiscalização, prevista na Constituição (...) Além disso, o Congresso brasileiro desenvolveu uma impressionante estrutura organizacional e de informações para apoiar suas funções legislativa e de fiscalização (...) Os melhoramentos na estrutura organizacional incluem maior número e maior especialização do pessoal contratado para apoio técnico nas assessorias de ambas as Casas do Legislativo. Além disso, o apoio organizacional hoje prestado no Congresso é predominantemente ligado ao trabalho das Comissões, ao contrário da ênfase anterior na assistência individual aos congressistas”.⁴

Precisamente sobre a análise das Comissões, mais especificamente sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, recairá nossa análise, haja vista que a mesma Comissão no Senado tende a atuar quase que exclusivamente no campo das relações internacionais, sancionando a nomeação de embaixadores, apreciando matérias referentes a comércio exterior, assuntos ligados a organismos multilaterais etc.⁵

Muitas vezes o Legislativo brasileiro tem sido criticado por uma postura de morosidade e de fraqueza ante os interesses do Executivo. Contudo, é preciso cuidado com essa visão. Sem entrar no mérito da produção legislativa, só para ilustrar, no período 1982-1992 as duas Casas votaram nada menos do que uma média anual de quatro mil Projetos.⁶ Quanto à subserviência ao Executivo, essa imagem decorre mais das características do sistema político brasileiro e da fraca postura pró-ativa dos congressistas do que qualquer limitação de ordem técnica-política-jurídica. Com a parcial exceção das Medidas Provisórias vindas do Executivo – instrumento legislativo de

³ Anna Cândida da Cunha Ferraz. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, pp. 22-3.

⁴ Argelina Cheibub Figueiredo. “Instituições e Política no Controle do Executivo”. *Dados (Revista de Ciências Sociais)*: 44 (4), 689-727, 2001, p. 708.

⁵ Cf. Artigo 103 do *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: 1989 (<http://www.senado.gov.br/legis/navega/ponte.cfm?Ender=http://www.senado.gov.br/bdtexttual/regSF/htoc.htm>; consultado em 17/04/05).

⁶ Marcelo V. Paiva. “Assessoramento do poder legislativo – experiência pessoal e profissional, avaliação da situação brasileira”. In: Alzira Alves de Abreu e Jose Luciano de Mattos Dias (Orgs.). *O futuro do Congresso brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

duração restrita –, o Congresso permanece como o *locus* decisivo no processo legislativo ordinário.⁷

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 o aprimoramento das relações civis-militares em nosso país, como também para o amadurecimento do 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, no 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.⁸

Nos últimos anos no Brasil temos assistido à consolidação de um padrão onde, vale citar novamente, a despeito das faculdades que detém,

“O Congresso deixou de ser o *locus* decisório e de debates, dando lugar a negociações entre líderes governistas e ministros e técnicos da alta burocracia governamental. Com isso, perdeu capacidade deliberativa, estreitando o espaço de debate público, reduzindo a visibilidade das decisões políticas e o acesso dos cidadãos a informações sobre políticas públicas. Em consequência, verifica-se uma diminuição na capacidade do Congresso, enquanto contrapeso institucional e mecanismo de controle

⁷ Para uma recente abordagem do funcionamento do sistema brasileiro, ver os trabalhos de Scott P. Mainwaring. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre e Rio de Janeiro: Mercado Aberto e Editora FGV, 2001; Fabiano Santos. “Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada”. *Dados (Revista de Ciências Sociais)*: 43 (4), 637-669, 2000; Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999; além Edson de Oliveira Nunes. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

⁸ Uma análise detalhada dessas questões pode ser encontrada em Eliézer Rizzo de Oliveira (Coord.). *Forças Armadas e Democracia: o Papel do Poder Legislativo*. Cf. Relatórios Parciais (3 vols.) e Relatório Final. Campinas: fevereiro de 1998 e julho de 1999, respectivamente. Em contraste, a experiência norte-americana nos oferece um interessante painel de como as questões atinentes ao Aparelho Militar foram enfrentadas, não sem dificuldades, por seu Legislativo. Ver, a esse respeito, Sharon K. Weiner. “The Changing of the Guard: The Role of Congress in Defense Organization and Reorganization in the Cold War”. *Harvard University*. Boston: mimeo, June 1997; James R. Locher, III. “Defense Reorganization: A View from the Senate”. *Harvard University*. Boston: mimeo, May 1988; e Archie D. Barret. “Defense Reorganization: A View from the House”. *Harvard University*. Boston: mimeo, May 1988.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

das ações do Estado, com efeitos sobre a própria possibilidade de controle vertical por parte dos cidadãos”.⁹

Isso, contudo, é fruto mais da inépcia do Congresso em fazer valer suas prerrogativas do que de um problema da organização de nosso sistema político. É fato que o sistema eleitoral brasileiro estimula a adoção pelos parlamentares de posturas independentes e individuais, desvinculadas de orientação partidária e, na outra via, o Executivo atua no sentido de fazer valer sua agenda legislativa oferecendo vantagens e benefícios a seus aliados.¹⁰ Não obstante, o aviltamento das atividades legislativas no Brasil, tão fundamentais para a existência de um regime democrático vigoroso, decorre antes de mais nada do cálculo político levado a cabo pelos parlamentares que acaba prevalecendo.

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, resultam na perda efetiva de controle sobre esse fundamental instrumento de força do Estado que são as Forças Armadas.

2) O Legislativo brasileiro

A Constituição de 1988 manteve o Poder Legislativo organizado em torno do Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Esse sistema bicameral composto de 513 deputados oriundos de vinte e sete entes federados (Estados e Distrito Federal) e 81 senadores (três por Estado/Distrito Federal, independentemente de sua população), em linhas gerais confere à Câmara a primazia como instância deliberativa e atribui ao Senado a função de revisor dos projetos aprovados pela Câmara Baixa.

A análise que aqui nos interessa das atividades da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados – uma dentre as 18 Comissões Permanentes atualmente existentes nessa Casa –, dá-se a partir da designação destas como “co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar”. Adicionalmente, a importância das Comissões decorre de que, “antes da deliberação em Plenário, (...) [é necessário haver] manifestação das Comissões competentes para estudo da matéria, exceto quando se tratar de requerimento”.¹¹

⁹ Cf. Argelina Cheibub Figueiredo, Fernando Limongi e Ana Luiza Valente. *Op.cit.*, 1999, pp. 51-2

¹⁰ Uma sucinta descrição do funcionamento das relações Legislativo-Executivo nos últimos anos no Brasil, particularmente cobrindo o período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pode ser conferida em Helena Chagas, “Relações Executivo-Legislativo”. *In*: Bolívar Lamounier e Rubens Figueiredo (Orgs.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

¹¹ Cf. Artigos 22 (I) e 132 (IV; § 1º) do *Regime Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: 1989 (<http://www.camara.gov.br/Internet/Regimento/default.asp>; consultado em 14/04/05).

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

Assim, como especialistas já assinalaram, “A organização dos trabalhos legislativos em um sistema de comissões é aplicação imediata do princípio da divisão e especialização do trabalho à atividade legislativa. A Casa auferiu ganhos ao organizar seus trabalhos dessa maneira. Em primeiro lugar, o trabalho é dividido e se pode apreciar um número bem maior de projetos, uma vez que cada parlamentar tem assento em uma e apenas uma comissão, o que permite que eles funcionem paralelamente, em vários 'miniplenários'. Além disso, ao diminuir o número de participantes, espera-se obter uma comunicação mais densa, aberta, menos formalizada e em grupos menores. Espera-se, ainda, a maior especialização dos membros, que passam a se dedicar exclusivamente a uma área”.¹²

A composição numérica e partidária das Comissões, definidas no início dos trabalhos das 1ª e 3ª Sessões Legislativas de cada Legislatura, ocorre com a indicação de membros titulares e suplentes para os respectivos postos. Não há nenhum impedimento regimental quanto ao tempo de permanência de um parlamentar em uma dada Comissão, o que em tese tende a representar um ganho qualitativo no interior desta, como apontado acima.

No processo legislativo nacional, apesar do indelével peso das Comissões em todo o processo de tramitação das propostas, a palavra final, como não poderia deixar de ser, cabe ao plenário que, em última instância, mantém sua prerrogativa decisória sobre toda e qualquer questão interposta pelos parlamentares.

Apesar de imperar no interior da Casa de Leis o princípio régio da proporcionalidade, o que formalmente garantiria aos maiores partidos (via de regra, do *establishment*) a presidência das Comissões, diversos acordos são feitos no interior do Congresso a fim de se assegurar a participação de pequenos e médios partidos à testa de algumas Comissões, notadamente as consideradas menos importantes e que conferem menor projeção ao exercício da atividade parlamentar. Nessa direção, apenas para exemplificar, a presidência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional a que nos dedicaremos a seguir, antes do início da nova Legislatura de 2003, foi ocupada pelo deputado federal Aldo Rebelo, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), cuja representação era de 7 deputados, ou seja, pouco mais de 1% da composição total da Câmara dos Deputados.

O importante avanço da institucionalização do sistema político brasileiro e seu braço Legislativo não pode eclipsar que tal realidade não encontra paralelo ante as expectativas da sociedade. Em recorrentes pesquisas de opinião, a imagem dos políticos e particularmente do Congresso Nacional tem aparecido como a de menor credibilidade quando comparada àquela apresentada por instituições como a Igreja, a Polícia, as ONGs e até mesmo as Forças Armadas, maculadas pela questão do abuso aos direitos humanos em um passado não longínquo.¹³ Esse baixo grau de legitimidade,

¹² Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. “Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal”. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*: 5, 1-89, 1996, p. 37.

¹³ Cf. o levantamento sobre a credibilidade das principais instituições brasileiras em <http://www.ibope.com.br/opp/inst/02zed/opp/index.htm> (consultado em 23/09/04).

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

em boa medida reflexo das frustrações do período pós-autoritário em resolver as imensas demandas sociais que ainda marcam o cenário brasileiro, ainda está à espera de um melhor equacionamento que gere uma sinergia mais forte entre a sociedade civil e sua sociedade política.¹⁴

Como não poderia deixar de ser, esses problemas existentes no Legislativo brasileiro acabam por redundar na falta de institucionalização para uma agenda democrática nas amplas áreas de segurança e defesa.

3) A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

A atual Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados é resultado da fusão de duas Comissões anteriormente separadas, no caso, a Comissão de Relações Exteriores e a Comissão de Defesa Nacional. A dificuldade em se preencher os cargos desta última – lembrando que cada parlamentar só pode ter assento como titular em uma única Comissão – fez com que os parlamentares abrissem num primeiro momento uma exceção, permitindo que os deputados membros da Comissão de Defesa Nacional pudessem fazer parte de uma segunda Comissão. Mais à frente, dando-se conta do equívoco que tal posicionamento acarretava e procurando valorizar institucionalmente o tema defesa nacional na Casa, os legisladores optaram por resgatar a norma de um deputado/uma Comissão e por fundi-la com a Comissão de Relações Exteriores, haja vista que, em tese, ambas tratavam de assuntos afins.

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, associada ao monopólio estabelecido pelas Forças Armadas durante o período autoritário nessa área, acabou por “contaminar” o Congresso e a assunção que este deveria ter sobre o trato das questões de defesa em nosso país.

Tem sido relativamente comum entre os estudiosos da temática militar no Brasil o correto apontamento de que “Atualmente, tanto a Câmara quanto o Senado ainda não criaram as condições propícias para a apresentação de políticas consistentes para a Defesa. Os motivos são variados e dizem respeito à ausência de um debate articulado, de escassos estudos legislativos relativos ao tema, pelo reduzido *status* de pertencer às Comissões de Defesa, mas evidencia que também a sociedade como um todo descarta da questão”.¹⁵

Entre o rol de competências da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional estão:

¹⁴ Ver, sobre esse ponto, os instigantes trabalhos de Olavo Brasil de Lima Jr. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997, e de Jairo Marconi Nicolau. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 1996.

¹⁵ Samuel Alves Soares. *Forças Armadas e sistema político na democracia*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000, p. 145.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

“a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;

b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;

c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;

d) direito internacional público, ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;

e) autorização para o Presidente ou Vice-Presidente da República se ausentar do território nacional;

f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação; segurança pública e seus órgãos institucionais;

g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar, serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;

h) assuntos atinentes à faixa de fronteiras e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;

i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;

j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

l) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes;

m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático”.¹⁶

Como é possível depreender da passagem anterior, a Comissão tem um leque bastante amplo de atribuições. Contudo, na parte específica referente à defesa nacional, a assessoria da Comissão se ressentia de quadros civis próprios, com os militares ocupando importantes postos no circuito.¹⁷ Ora, fica difícil falarmos em controle civil

¹⁶ Cf. Artigo 32 (XI) do *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: 1989 (<http://www.camara.gov.br/Internet/Regimento/default.asp>; consultado em 11/04/05).

¹⁷ A eficaz atuação dos militares via Assessoria Parlamentar – com pessoal próprio (assessores e corpo de apoio), tarefas específicas e autonomia funcional – no novo quadro de revalorização da atividade legislativa no período pós-autoritário, foi analisada por Arthur Trindade Maranhão Costa,

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

democrático dos militares quando não se usa ou não há *expertise* civil nesse campo. Tal característica não chega a ser uma particularidade do sistema brasileiro.

O déficit congressual em fiscalizar políticas e orçamentos de defesa (no caso brasileiro, apenas autorizativo), participar da promoção de oficiais e outras decisões-chaves, atuar no acompanhamento das Forças Armadas em graves casos de comoção interna etc, tem sido um traço singular dos Legislativos latino-americanos.¹⁸ Todavia, valer-se das competentes assessorias parlamentares militares como tem ocorrido no caso brasileiro apenas agrava os problemas acima elencados.

Posto isso, nossa perspectiva não se coaduna com o otimismo exacerbado de alguns analistas como Wendy Hunter, que enxerga uma constante erosão do poder militar (chegando a afirmar que os militares brasileiros são “tigres de papel”) e vê na nova dinâmica democrática um quadro onde os gastos com defesa têm diminuído sensivelmente a partir da vontade definida pelo Legislativo.¹⁹

Feita essa ressalva, por paradoxal que possa parecer, as próprias Forças Armadas se ressentem de uma presença 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 parlamentos 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: “Os planejamentos espontâneos

em “O Lobby Militar: um novo padrão de interações entre políticos e militares”. *Premissas*: 19-20. 73-98. 1999.

¹⁸ Ver Carlos Basombrio Iglesias. “Militares y democracia en la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación”. In: Rut Diamint (Ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella/Nuevo Hacer – Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 128 e sgs.

¹⁹ Cf., entre outros, Wendy Hunter. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1997, pp. 104-5, e na mesma linha Scott Tollefson. “Civil-Military Relations in Brazil: The Myth of Tutelary Democracy”. *LASA International Congress*. Washington: mimeo, September 1995 (<http://lanic.utexas.edu/project/lasa95/tollefson.html>); consultado em 17/02/04).

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

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”.²⁰

Numa iniciativa inédita da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara, seu presidente promoveu no ano de 2002 – com a participação de acadêmicos, ministros, militares e personalidades do mundo civil – a importante experiência de realização de um Seminário intitulado “Política de Defesa para o Século XXI”. Ainda é cedo para poder afirmar, mas tal atitude pode se configurar como a saída do limbo a que os temas de defesa historicamente têm sido relegados no Brasil. Em suas palavras de encerramento, o deputado-presidente da Comissão, Aldo Rebelo, se penitenciava reiterando que “no dia-a-dia a Comissão tem muito mais solicitações da área de política externa, uma vez que votamos permanentemente acordos e tratados referentes à cooperação comercial, científica, tecnológica e cultural. Já na área de política de defesa, temos agenda menos intensa”,²¹ reforçando a importância ímpar da realização de tal empresa.

Uma breve análise dos dados referentes ao período compreendido entre a promulgação da Constituição em 1988 até o ano de 1997 indica que, dos 203 Projetos de Lei analisados no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, apenas 14 diziam respeito a temas de defesa nacional propriamente ditos. Desses, 7 tiveram origem na Câmara, 6 no Executivo e 1 no Senado.²² Nesse contexto é que foi anunciada a todo o país a importante e inédita proposição de uma Política de Defesa Nacional (PDN) em fins de 1996, contudo maculada por uma acanhada participação da sociedade e do Congresso em todo seu processo de formulação.²³

A recente criação do Ministério da Defesa em 1999 é sintomática a respeito da afirmação supracitada, uma vez que o mesmo foi criado através de Medida Provisória vinda do Executivo e com uma tímida participação do Congresso Nacional. No entanto, será que essa nova estrutura institucional, destinada a abrigar e coordenar os ramos diversos das Forças Armadas no plano governamental e de fundamental importância na sociedade contemporânea, nada trouxe de novo no relacionamento entre as questões de defesa e o Legislativo no Brasil? Vejamos.

4) Ministério da Defesa e Legislativo

²⁰ Ver *O Poder Legislativo e a Política de Defesa Nacional* (Assessoria Parlamentar). Brasília: Ministério do Exército (Gabinete do Ministro), s/d, pp. 6-7.

²¹ Aldo Rebelo, “Encerramento”. In: Aldo Rebelo e Luis Fernandes (Orgs.). *Seminário Política de Defesa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003, p. 283.

²² Samuel Alves Soares. *Op.cit.*, 2000, p. 149 e sgs.

²³ Uma versão eletrônica da PDN de 1996 pode ser acessada em http://www.presidencia.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm (consultado em 16/08/05). Em 2005 este documento foi atualizado, e seu novo formato pode ser conferido em <http://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home> (consultado em 16/08/05).

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

Ao analisarmos as atividades da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional no ano de 1999, constatamos que nada menos do que 138 Projetos de Lei foram apresentados em seu interior. Entretanto, como entre as atribuições daquela está tratar da “segurança pública e seus órgãos institucionais” (*alínea f*) e o Brasil tem passado por uma grave crise neste setor sem precedentes em toda sua história, isso tem se refletido num impulso legiferante por parte dos parlamentares nessa área. Para o tema que aqui nos preocupa, interessa reter que dos 138 Projetos de Lei apresentados durante 1999, apenas um dizia respeito à área de defesa *stricto sensu*, justamente vindo do Executivo e que pretendia adequar “as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, com vistas à criação do Ministério da Defesa. Com relação às Audiências Públicas, das 11 realizadas apenas uma, com “exposição dos motivos que justificariam a criação do Ministério da Defesa” e presença do ministro da Aeronáutica, tratava de assuntos militares.²⁴

Para o ano de 2000, com a extinção do Ministério Extraordinário da Defesa (que coexistiu durante seis meses com os Ministros Militares) e a instauração efetiva do Ministério da Defesa e transformação dos antigos Ministérios Militares em Comandos Militares, houve uma ligeira alteração do quadro.²⁵ Na ocasião, passaram pela Casa Legislativa 112 Projetos de Lei, dos quais 2 (tratando de questões menores ligadas à Marinha de Guerra) abordavam pontos da defesa nacional. Das 10 Audiências Públicas, 4 se enquadravam no amplo campo de defesa.²⁶

A partir de 2001, as atividades da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional continuaram num ritmo intenso mas, ao contrário do que sugere o senso comum, o Ministério da Defesa parece estar conseguindo imprimir um novo rumo nas relações entre os temas de defesa e o Legislativo. Assim, dos 106 Projetos de Lei apresentados, 6 versavam diretamente sobre temas de defesa *stricto sensu*. O número de Audiências Públicas atingiu a impressionante marca de 25 em todo ano, sendo 7 delas dedicadas à discussão de matérias afeitas às Forças Armadas.²⁷ Não podemos nos furtar de assinalar que os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos parecem ter acalentado um novo vigor a essa temática no Brasil. Senão vejamos.

²⁴ Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 1999*. Brasília: 51ª Legislatura/1ª Sessão Legislativa, 2000.

²⁵ Ocupado precariamente a partir de 1º de janeiro de 1999 pelo ex-senador Elcio Álvares – na figura de ministro Extraordinário para os Assuntos da Defesa –, o Ministério da Defesa foi instituído oficialmente em 10 de junho do mesmo ano através dos seguintes diplomas legais: Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; Medida Provisória nº 1.799-6, de 10 de junho de 1999; e Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999. Posteriormente, essa legislação foi complementada pela Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria nº 2.144/MD, de 29 de outubro de 1999.

²⁶ Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2000*. Brasília: 51ª Legislatura/2ª Sessão Legislativa, 2001.

²⁷ Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2001*. Brasília: 51ª Legislatura/3ª Sessão Legislativa, 2002.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

Em 2002, período em que se encerra nossa análise e o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) – no bojo do qual se deu a criação do Ministério da Defesa –, a própria ocorrência do já referido Seminário “Política de Defesa para o Século XXI”, com a participação do ministro da Defesa e dos três comandantes Militares – além de destacadas personalidades do mundo civil e militar –,²⁸ mostra o que parece ser um momento de inflexão nessa alvorada de século. Ao lado disso, numa experiência inédita, dos quatro candidatos presidenciais convidados pelo Parlamento a apresentarem suas diretrizes para os campos das relações exteriores e da defesa nacional, dois deles – Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Ciro Gomes (PPS) – compareceram à Comissão. O número de Projetos de Lei e de Audiências Públicas foi recorde em toda a existência da Comissão.²⁹

Com base no exposto, 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,³⁰ concomitantemente à ocorrência dos atentados terroristas na maior potência militar mundial, parece ter lançado 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.

5) Considerações finais

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 partidários amplas

²⁸ O evento se desenvolveu em torno dos seguintes tópicos: “Idéias para uma concepção estratégica: a defesa nacional e o projeto nacional” (Mesa 1); “Ordem mundial, relações externas e poder militar” (Mesa 2); “Estrutura militar e imperativos de segurança nacional” (Mesa 3); “O papel das Forças Armadas na sociedade brasileira” (Mesa 4); “A centralidade da questão nacional e a defesa nacional” (Mesa 5); “Educação, formação, cultura militar e sociedade” (Mesa 6) e “A segurança das fronteiras e o contexto sul-americano: controle interno e boa vizinhança” (Mesa 7). Ver Aldo Rebelo e Luis Fernandes (Orgs.). *Op.cit.*, 2003.

²⁹ Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2002*. Brasília: 51ª Legislatura/4ª Sessão Legislativa, 2003.

³⁰ Nas palavras do ex-ministro da Defesa Geraldo Quintão (2000-2002), “a função do Ministério da Defesa não foi só uma mudança administrativa. Foi justamente a inserção no contexto político da nação de um órgão de representação dos militares perante a sociedade. E mais ainda: uma provocação para que as questões de defesa saíssem do campo estritamente militar e passassem a também ser do interesse dos civis, em seus vários segmentos, no Parlamento, mundo acadêmico, jornalístico etc”. *Entrevista do autor com Geraldo Magela da Cruz Quintão*. Brasília: 17 de julho de 2003.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

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

Associado a este 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 os temas relacionados à defesa nacional e às Forças Armadas, o Parlamento – instância primeira do poder de Estado, dado seu caráter plural e representativo – encontra dificuldades em valorizar institucionalmente o tema.

Um país como o Brasil, possuidor de mais de 15.000 quilômetros de fronteiras secas, cerca de 8.000 quilômetros 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 sobre 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 ser 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 (ainda pendente) 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.³¹ 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 passo não só para o aprimoramento das relações civis-militares no Brasil, como também redundar na instauração de uma nova cultura estratégica em nosso país.

6) Bibliografia citada

- BARRET, Archie D.. "Defense Reorganization: A View from the House". *Harvard University*. Boston: mimeo, May 1988.

³¹ No primeiro semestre de 2003, em depoimento à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o recém-empossado ministro da Defesa destacou: "considero o diálogo com o Congresso Nacional indispensável para a formulação das nossas políticas em matérias de defesa e segurança. Vir a esse foro para esclarecer questões de interesse nacional e trocar idéias com V. Exas. constitui para mim não apenas uma obrigação, que cumpro com prazer, mas também um imperativo da democracia". Audiência Pública para "esclarecimento acerca dos planos e diretrizes do Governo para a defesa nacional", com exposição do ministro da Defesa José Viegas Filho – em 14 de maio de 2003, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, p. 1.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: 1989.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 1999. Brasília: 51ª Legislatura/1ª Sessão Legislativa, 2000.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2000. Brasília: 51ª Legislatura/2ª Sessão Legislativa, 2001.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2001. Brasília: 51ª Legislatura/3ª Sessão Legislativa, 2002.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2002. Brasília: 51ª Legislatura/4ª Sessão Legislativa, 2003.

- CHAGAS, Helena. “Relações Executivo-Legislativo”. In: LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. “Instituições e Política no Controle do Executivo”. *Dados (Revista de Ciências Sociais)*: 44 (4), 689-727, 2001.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. “Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal”. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*: 5, 1-89, 1996.

Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI Fernando & VALENTE, Ana Luzia. “Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC”. *Tempo Social (Revista de Sociologia da USP)*: 11 (2), 49-62, 1999.

- FUCCILLE, Luís Alexandre. “A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente”. *Security and Defense Studies Review*. Washington/DC: 3 (1), 1-27, Spring 2003.

- HUNTER, Wendy. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1997.

- IGLESIAS, Carlos Basombrío. “Militares y democracia en la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación”. In: DIAMINT, Rut (Ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella/Nuevo Hacer – Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

- LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.
- LOCHER, III, James R.. "Defense Reorganization: A View from the Senate". *Harvard University*. Boston: mimeo, May 1988.
- MAINWARING, Scott P.. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/Editora FGV, 2001.
- MINISTÉRIO DO EXÉRCITO. *O Poder Legislativo e a Política de Defesa Nacional* (Assessoria Parlamentar). Brasília: Gabinete do Ministro, s/d.
- MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (Coord.). *Forças Armadas e Democracia: o Papel do Poder Legislativo* (Relatórios Parciais [3 vols.] e Relatório Final). Campinas: fevereiro de 1998 e julho de 1999.
- PAIVA, Marcelo V.. "Assessoramento do poder legislativo – experiência pessoal e profissional, avaliação da situação brasileira". In: ABREU, Alzira Alves de & DIAS, José Luciano de Mattos (Orgs.). *O Futuro do Congresso Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.
- *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República, 1996.
- *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República, 2005.
- REBELO, Aldo. "Encerramento". In: REBELO, Aldo & FERNANDES, Luis (Orgs.). *Seminário Política de Defesa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003.
- REBELO, Aldo & FERNANDES, Luis (Orgs.). *Seminário Política de Defesa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003.
- SANTOS, Fabiano. "Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada". *Dados (Revista de Ciências Sociais)*: 43 (4), 637-669, 2000.
- SENADO FEDERAL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: 1989.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

- SOARES, Samuel Alves. *Forças Armadas e sistema político na democracia*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.
- TOLLEFSON, Scott. "Civil-Military Relations in Brazil: The Myth of Tutelary Democracy". *LASA International Congress*. Washington: mimeo, September 1995.
- VIEGAS FILHO, José. "Esclarecimento acerca dos planos e diretrizes do Governo para a defesa nacional". Brasília: mimeo (Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional), maio de 2003.
- WEINER, Sharon K.. "The Changing of the Guard: The Role of Congress in Defense Organization and Reorganization in the Cold War". *Harvard University*. Boston: mimeo, June 1997.