

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIENCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

O Poder Legislativo e a Defesa Nacional (1985 a 2006)

Doutorando: MARCIO ROCHA

Orientador: PROF. DR. EURICO DE LIMA FIGUEIREDO

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense (UFF), como requisito para obtenção do título de doutor em Ciência Política na área de Estudos Estratégicos.

MARCIO ROCHA

O Poder Legislativo e a Defesa Nacional (1985 a 2006)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense (UFF), como requisito para obtenção do título de doutor em Ciência Política na área de Estudos Estratégicos.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo – UFF - Orientador

Avaliador Titular Interno: Prof. Dr. Thomas Heye - UFF

Avaliador Titular Externo: Prof. Dr. Oswaldo Munteal Filho – UERJ

Avaliador Titular Interno: Prof. Dr. Frederico Carlos de Sá Costa - UFF

Avaliador Titular Externo: Prof. Dr. Alex Jobim Farias - PUC

Avaliador Suplente Interno: Prof. Dr. Thiago Moreira de Souza Rodrigues – UFF

Avaliadora Suplente Externo: Prof^a Dr^a Sabrina Evangelista Medeiros – UFRJ/EGN

DEDICATÓRIA

Esta tese é dedicada a minha esposa Jacira,
à minha filha Marjorie e ao meu filho Rodrigo,
como reconhecimento pelo incondicional e
inestimável apoio, incentivo e carinho
durante esta jornada.

AGRADECIMENTOS

Foram muitos os momentos de ausência familiar para que este trabalho pudesse ser concluído, sendo que alguns sacrifícios tiveram que ser realizados. Em todos esses momentos, alguém muito especial sempre esteve ao meu lado, incentivando e apoiando. Meu especial agradecimento à minha esposa Jacira a quem atribuo parcela do sucesso na conclusão deste trabalho tão especial.

O meu agradecimento especial ao Professor Dr. Eurico de Lima Figueiredo pela paciência e sabedoria na orientação desta tese. Tal qual o verdadeiro mestre, mostrou o caminho correto e soube explorar as melhores opções para que o resultado fosse o melhor possível.

Às Professoras e Professores do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), o meu reconhecimento e os meus sinceros agradecimentos pela harmoniosa convivência, pelo crescimento intelectual que obtive, e pelo elevado nível profissional e de dedicação que encontrei em todos os senhores e senhoras.

Agradeço ao meu amigo e Guru Aragarino Cabrero dos Reis, que desde o início desta caminhada sempre esteve me incentivando, apoiando e, principalmente, ofertando preciosas obras para auxiliar no desenvolvimento desta tese.

Aos amigos Ubirajara Carvalho da Cruz, Paulo Pereira Santos e Ronaldo Malheiros, queridos companheiros de trabalho que sempre me incentivaram e apoiaram.

Aos meus companheiros de doutorado o meu carinho e o meu reconhecimento por uma amizade que se fortaleceu aos poucos, transformou-se em respeito mútuo, e que permanecerá para sempre. Sucessos a vocês também.

Por fim, um agradecimento especial a Deus, aquele que dá sentido a tudo nesta vida e que faz com que tudo valha a pena!

RESUMO

Esta pesquisa teve o objetivo de analisar a participação do Poder Legislativo brasileiro na elaboração e na condução de políticas públicas relacionadas com a Defesa Nacional. O período selecionado para o estudo situou-se entre os anos de 1985 e 2006. A escolha desse período é representativa, pois situa-se entre o primeiro governo civil após o ciclo de governos militares e o fim do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Mudanças significativas ocorreram no cenário político no Brasil nesse período, incluindo na área relativa à Defesa Nacional. Em 1996, foi editada a primeira Política de Defesa Nacional, atualizada e reeditada em 2005, e em 1999, foi criado o Ministério da Defesa. A Política de Defesa apontou para imprevisibilidades no cenário internacional como fatores a serem considerados no estabelecimento de políticas voltadas para a Segurança e para a Defesa Nacional. Este é um tema de interesse para toda a sociedade brasileira, pois afeta, de forma direta e indireta, o bem-estar, o desenvolvimento social e todos os cidadãos indistintamente, tornando essencial que as questões envolvendo a Defesa Nacional sejam debatidas de modo objetivo e transparente pelo Congresso Nacional, bem como os problemas e as decisões relacionadas sejam de conhecimento de toda a sociedade. Nesse sentido, a participação do Poder Legislativo em discussão dessa natureza é fundamental. Os conhecimentos que justificam a participação do Legislativo nessas discussões foram buscados nas teorias dos clássicos que contribuíram para explicar e justificar a construção do Estado, bem como no processo legislativo brasileiro, além nos ensinamentos de renomados estudiosos e autoridades no assunto. Os dados sobre a participação do Legislativo foram coletados, principalmente, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN).

ABSTRACT

This research aimed to provide a analyze of the Brazilian Legislative Branch participation in the formation and conduct of public policies related to National Defense. The period selected for the study was between 1985 and 2006. The choice of this period is representative, for the fact that the first civilian government after the cycle of military governments and the end of the first term of President Luis Inacio Lula da Silva. Significant changes occurred in the politics in Brazil during this period, including the area of the National Defense. In 1996 was issued the first National Defense Policy, updated and reissued in 2005, and in 1999 created the Ministry of Defense. Defense Policy pointed to unforeseen in the international arena in order to become factors to be considered in the establishment of policies for Security and National Defense. This is a topic of interest to all of the Brazilian society, it affects directly and indirectly, the well-being, social development and all citizens, turning essential that the issues involving National Defense are discussed with objectivity and transparency by the National Congress, as well as the related problems and decisions should become known to the whole society. In this sense, the participation of the Legislative Branch for discussion of this subject is essential. The knowledge to justify the participation of the Legislative in these discussions have been vindicated in the classics theories that helped to explain and justify the construction of the state, as well as the Brazilian Legislative process, and the teachings of renowned researchers and authorities on the subject. The Inform data on the participation of the Legislative Branch were collected mainly in the Committee on Foreign Relations and National Defense of the Chamber of Deputies.

Reference: National Defense, Armed Forces, National Congress, Legislative Branch.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução histórica das constituições brasileiras.
Tabela 2	Proposições/espécies normativas que tramitam no Congresso Nacional.
Tabela 3	Organização da Câmara dos Deputados.
Tabela 4	Produção legislativa: leis ordinárias sancionadas. 1989 a 1994.
Tabela 5	Tempo de tramitação no Congresso Nacional por tipo de lei. Leis ordinárias sancionadas – 1989 a 1994.
Tabela 6	Leis ordinárias sancionadas com tramitação urgente na Câmara, segundo origem, no período de 1989 a 1994.
Tabela 7	Projetos com vetos totais e parciais, segundo origem. 1989 a 1994.
Tabela 8	Vetos totais e parciais, por deliberação posterior do Congresso, segundo governos, 1989 a 1994.
Tabela 9	Comissões com atribuições na área de Defesa Nacional (1823-1996).
Tabela 10	Assuntos tratados pela Comissão de Segurança Nacional (1979 a 1986)
Tabela 11	Comissões com atribuições na área de Diplomacia e Relações Exteriores.
Tabela 12	Origens da Comissão Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)
Tabela 13	CREDN – Proposições apresentadas – 1998 a 2008.
Tabela 14	CREDN – Mensagens do Executivo.
Tabela 15	CREDN – Projetos de lei.
Tabela 16	CREDN – Requerimentos de deputados.
Tabela 17	Total de Requerimentos de Informação, período 1995 a 2004, na área temática de Defesa e Segurança.
Tabela 18	Total de Requerimentos de Informação na Câmara dos Deputados nos anos de 2003 a 2006.
Tabela 19	Propostas de Fiscalização e Controle no período de 1990 a 2009.
Tabela 20	Relação entre as Propostas de Fiscalização e Controle emitidas e as aprovadas no período de 1995 a 2006.
Tabela 21	Incidência temática das proposições dos Deputados.
Tabela 22	Proposições da CDN e CRE aprovadas e rejeitadas - 1989 a 1995.
Tabela 23	Principais atividades desenvolvidas pelas Forças Armadas entre 1985 e 1995.
Tabela 24	Principais atividades desenvolvidas pelas Forças Armadas entre 1996 e 2006.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 Iniciativa legal no Brasil – 1946 a 1994.
- Gráfico 2 Executivo e Legislativo – produção legislativa.
- Gráfico 3 CREDN – Audiências públicas – 1998 a 2008.
- Gráfico 4 Proposições apreciadas por Comissões em 2005 e 2006.
- Gráfico 5 Reuniões realizadas por Comissões em 2005 e 2006.
- Gráfico 6 Notícias relacionadas a temas políticos e de Defesa Nacional tratados por militares entre 1986 a 1991.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	– Área de livre comércio das Américas
AI	– Ato Institucional
AIB	– Ação Integralista Brasileira
AMX	– Projeto Brasil-Itália de aeronave subsônica de ataque.
ARENA	– Aliança Renovadora Nacional
C3I	– Comando, Controle, Comunicações e Inteligência
COBAE	– Comissão brasileira de atividades espaciais
CMA	– Comando Militar da Amazônia
CAINDR	– Comissão da Amazônia e do Desenvolvimento Regional
CAPR	– Comissão de Agricultura e Política Rural
CCJC	– Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania
CCTCI	– Comissão de Ciência Tecnologia, Comunicação e Informática
CDC	– Comissão de Defesa do Consumidor
CDEIC	– Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDHM	– Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDU	– Comissão de Desenvolvimento Urbano
CEC	– Comissão de Educação e Cultura
CFFC	– Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
CFT	– Comissão de Finanças e Tributação
CLP	– Comissão de Legislação Participativa
CMADS	– Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CME	– Comissão de Minas e Energia
CMO	– Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos
CPI	– Comissão Parlamentar de Inquérito
CREDN	– Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSPCCO	– Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSSF	– Comissão de Seguridade Social e Família
CTASP	– Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
CTD	– Comissão de Turismo e de Desporto
CVT	– Comissão de Viação e Transporte
CDN	– Comissão de Defesa Nacional

CSN	– Comissão de Segurança Nacional
CRE	– Comissão de Relações Exteriores
DAC	– Departamento de Aviação Civil
ENEE	– Encontro Nacional de Estudos Estratégicos
EMBRAER	– Empresa Brasileira de Aeronáutica
EGN	– Escola de Guerra Naval
ECEME	– Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
FEB	– Força Expedicionária Brasileira
FT 90	– Força Terrestre 1990.
GSI	– Gabinete de Segurança Institucional
IMBEL	– Indústria de Material Bélico
INFRAERO	– Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
MDB	– Movimento Democrático Brasileiro
MOMEPE	– Missão de Observadores Militares do Equador - Peru
PROANTAR	– Programa Antártico Brasileiro
PSD	– Partido Social Democrata
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro
PDC	– Partido Democrata Cristão
PR	– Partido da República
PCB	– Partido Comunista Brasileiro
SIVAM	– Sistema de vigilância da Amazônia
SAE	– Secretaria de Assuntos Estratégicos
SISCOMIS	– Sistema de Comunicações Militares por Satélite
SISCEA	– Sistema de Controle do Espaço Aéreo
SINDACTA	– Sistema Integrado de Defesa Aérea
VLS	– Veículo Lançador de Satélite
UDN	– União Democrática Nacional
USP	– Universidade de São Paulo
UFRJ	– Universidade Federal do Rio de Janeiro
UERJ	– Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Para os Estados poderosos, nada é mais real e nacional do que a sua Defesa. Para os países menos aquinhoados pelo poder, nada é mais ideal e menos nacional do que a sua própria Defesa.

Eurico de Lima Figueiredo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1 - O ESTADO E A CONSTRUÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

- 1.1 Maquiavel
- 1.2 Jean Bodin
- 1.3 Thomas Hobbes
- 1.4 John Locke
- 1.5 Charles de Montesquieu
- 1.6 Jean-Jaques Rousseau
- 1.7 Teoria da separação dos poderes
- 1.8 Os Federalistas – uma nova forma de governo
- 1.8 A democracia e o Legislativo: o poder em aberto

CAPÍTULO 2 – AS TRANSFORMAÇÕES DO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL

- 2.1 A Constituição de 1824
- 2.2 A Constituição de 1891
- 2.3 A Republica Velha (1889-1930)
- 2.4 A Era Vargas (1930-1945)
- 2.5 A Constituição de 1934
- 2.6 A Constituição de 1937
- 2.7 A Constituição de 1946
- 2.8 A Republica Populista (1945-1964)
- 2.9 A Constituição de 1967
- 2.10 A Constituição de 1988.....

CAPÍTULO 3 - O PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL

- 3.1 Um Poder Legislativo centralizado
- 3.2 Iniciativas legislativas – o conflito de jurisdição entre os Poderes
Legislativo e Executivo
- 3.3 O ponto de inflexão na iniciativa legislativa envolvendo os Poderes
Legislativo e Executivo
- 3.4 As iniciativas legislativas – conflito de atribuições
- 3.5 As medidas provisórias
- 3.6 O Colégio de líderes
- 3.7 O poder de veto
- 3.8 A Preponderância do Executivo

CAPÍTULO 4 - A COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

- 4.1 As comissões na Câmara dos Deputados
- 4.2 As constituições e a evolução histórica das comissões.
- 4.3 A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)
Antecedentes e transição
- 4.4 As origens e as atribuições da CREDN
- 4.5 A produção legislativa da CREDN – 1996 a 2008
- 4.5.1 Audiências públicas – 1998 a 2008
- 4.5.2 Proposições legislativas da CREDN
- 4.5.3 Mensagens do Executivo
- 4.5.4 Projetos de lei
- 4.5.5 Requerimentos propostos na CREDN
- 4.5.6 Reuniões realizadas pelas comissões em 2005, 2006 E 2007...
- 4.5.7 O uso do Requerimento de Informação e da Proposta de
Fiscalização e Controle
- 4.5.8 Incidência das proposições temáticas dos deputados.
- 4.6 Análise sobre a atuação da CREDN
- 4.7 A teoria e o funcionamento das Comissões
- 4.8 Considerações sobre as atividades da CREDN

CAPÍTULO 5 - A QUESTÃO DA DEFESA NACIONAL

- 5.1 O conceito de Defesa Nacional
- 5.2 A questão da Defesa Nacional no Brasil
- 5.3 A Defesa Nacional e as Forças Armadas – 1986 a 2006

CAPÍTULO 6 - A RELAÇÃO DO PODER EXECUTIVO COM A DEFESA NACIONAL

- 6.1 Primeiro momento – 1985 a 1995
- 6.2 Segundo momento - 1996 a 2006.
- 6.3 Variações no pensamento político e estratégico a partir de 1996
 - 6.3.1 Política de Defesa Nacional de 1996.
 - 6.3.2 A criação do Ministério da Defesa
 - 6.3.3 A difícil priorização entre as áreas social e de Defesa.
 - 6.3.4 A Política de Defesa Nacional de 2005.
 - 6.3.5 Considerações sobre a relação do Poder Executivo com a
Defesa Nacional

CAPÍTULO 7 - A RELAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO COM A DEFESA NACIONAL

- 7.1 O Poder Legislativo e os problemas afetos à Defesa Nacional: o distanciamento e o desinteresse.
- 7.2 O envolvimento do Poder Legislativo com as questões de Defesa Nacional
- 7.3 A relação do Legislativo e do Executivo no trato dos assuntos afetos à Defesa Nacional.
- 7.4 Orçamento de defesa.
- 7.5 Poder Legislativo, Política de Estado e a Defesa Nacional.
- 7.6 Poder Legislativo, Defesa Nacional e o atendimento às propostas da pesquisa.
- 7.7 Considerações finais sobre o Poder Legislativo e a Defesa Nacional

CONCLUSÃO

APENDICES

Entrevista com o Deputado Emanuel Fernandes

Entrevista com o Deputado Haully

Entrevista com o Deputado Jair Bolsonaro

Entrevista com a Ex-Deputada Sandra Starling

Entrevista com o Assessor Parlamentar do MD - Sergio de Oliveira Freitas

INTRODUÇÃO

A proposta desta pesquisa foi a de analisar a participação do Poder Legislativo brasileiro na elaboração e condução de políticas públicas¹ relativas à Defesa Nacional. O recorte temporal do estudo está limitado pelo período situado entre os anos de 1985 a 2006. A escolha desse período não foi arbitrária. O ano de 1985 representa o fim do ciclo militar no Brasil, e o ano de 2006 representa o fim do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, portanto 21 anos de governos civis e eleitos democraticamente. Foi um período marcante para o Brasil, pois entre um marco e outro ocorreram profundas e significativas mudanças políticas no país. Uma delas foi o relacionamento da corporação militar com o Poder Legislativo instalado no Congresso Nacional, bem como o trato e a condução da questão da Defesa Nacional, que em períodos anteriores eram considerados assuntos exclusivos da área militar.

O conceito de Defesa Nacional considerado neste trabalho é o registrado na Política de Defesa Nacional (2005), ou seja, o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas².

Esse é um conceito complexo e exige uma abordagem ampliada e multidisciplinar. Assim, serão utilizados, também, os ensinamentos de Eliézer Rizzo de Oliveira (2005), que conceitua a Defesa Nacional como um campo de atuação estatal que se orienta pelas estruturas internacionais de poder, inscrevendo-se no campo das relações exteriores. Mas também se inscreve no campo da ação governamental voltada para o próprio país. Enfim, a Defesa Nacional é uma política

¹ Celina Souza afirma que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Resume política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p.20-45.

² BRASIL. Política de Defesa Nacional. Brasília: Presidência da República, 2005.

pública cujo objetivo é assegurar os meios, as doutrinas, os equipamentos, as normas, o preparo e todos os tipos de instrumentos da defesa última do Estado³.

No trato da questão da Defesa Nacional, o foco deste trabalho está centrado no Poder Legislativo, em virtude de este Poder ser fundamental em um sistema democrático, porquanto é através do processo de tomada de decisão parlamentar que se organiza a vida institucional do país.

Em uma democracia, na qual os três poderes convivem segundo a fórmula clássica, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário são poderes independentes e harmônicos entre si, considera-se que o Poder Legislativo desempenha papel central na lógica do processo democrático. De acordo com as regras estabelecidas pela constituição vigente, o Legislativo representa a sociedade brasileira do ponto de vista proporcional. Essa representatividade é a fonte da legitimidade do Poder Legislativo e dela deriva a autoridade na produção das leis de interesse da sociedade brasileira.

No caso das questões afetas à Defesa Nacional, a Constituição Federal estabeleceu que é responsabilidade do Poder Legislativo posicionar-se em relação a aspectos estratégicos de interesse do Estado brasileiro, tomar iniciativas como a guerra e a paz, o estado de defesa e a intervenção federal, além de autorizar o estado de sítio ou suspender qualquer uma dessas medidas. O artigo 49 da Constituição Federal registra o que é competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

.....

IV – aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio ou suspender qualquer uma dessas medidas.

Além do estabelecido no artigo 49, diversas outras responsabilidades são atribuídas ao Poder Legislativo pela Constituição Federal Brasileira⁴.

³ Oliveira, Eliézer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional. Barueri-SP: Editora Manole, 2005. Página xxiii.

⁴ Entre as matérias sobre as quais o Congresso Nacional tem autoridade para legislar encontra-se a da Defesa Nacional. De forma privativa, cabe ao Legislativo decidir sobre tratados e acordos internacionais; de fiscalizar os atos do Poder Executivo; de sustar os atos normativos deste Poder que ultrapassem o que estiver estabelecido em lei. Para o Senado Federal: processar e julgar o

Na prática, a responsabilidade pelas ações afetas à Defesa Nacional abrange tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo. Sendo a Defesa Nacional um bem público, portanto de interesse de toda a sociedade e que beneficia a todos os cidadãos indistintamente, é responsabilidade do Estado prover as ações necessárias à sua concretização.

A explicação para esse fato reside na própria transformação histórica do Estado. Para cumprir a sua função, com seus três elementos básicos: a Administração, a Fazenda e as Forças Armadas, o Estado deve possuir uma estrutura própria de Defesa, com base em seus valores culturais e princípios norteadores da sua política, no sentido de garantir a sua riqueza e a soberania.

Segundo Adam Smith, quem produz a riqueza é a sociedade e não o Estado. Porém, é o Estado que deve garantir a defesa das fontes de riqueza da sociedade. O mesmo Smith já admitia, quando da divisão do trabalho, a existência de um exército profissional para que essa função do Estado pudesse ser desempenhada: “O primeiro dever de um soberano, o de proteger a sociedade da violência e das invasões de outras sociedades independentes, só pode ser realizado com uma força militar”. Para Smith, o Estado tem a responsabilidade de priorizar investimentos em três áreas distintas, quais sejam as despesas com a defesa, as despesas com a justiça e as despesas com os serviços públicos e instituições públicas destinadas a facilitar o comércio em geral⁵.

Portanto, sendo o Estado o responsável pela defesa dos interesses da nação, a ele é atribuído o desenvolvimento de ações voltadas para a consolidação de uma adequada estrutura de Defesa, cujo objetivo principal é o alcance de um nível de segurança almejado pela sociedade.

No Brasil, nas últimas décadas, tem ocorrido um incremento nas discussões e ações que envolvem a Defesa Nacional. Como exemplo, pode-se citar a Mensagem Presidencial enviada pelo governo Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional em 2001. Esse documento apontava o desordenamento e a imprevisibilidade do cenário internacional como fatores que tornavam necessária a adoção de novos

Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado e os Comandantes das Forças Armadas, nos casos de crime de responsabilidade.

⁵ Smith, Adam, Riqueza das Nações. Tradução de Luís Cristóvão de Aguiar. 4ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian, v.2, p. 289-387, 2006.

procedimentos que permitissem estabelecer, com base em referenciais próprios, os parâmetros de Defesa Nacional, de modo que eles pudessem ser compatíveis com o porte político-estratégico do país. Apresentou o quadro de ameaças que afetava o país como um conjunto inédito de circunstâncias e de atores, o qual exigia, muitas vezes, respostas distintas da força militar. Afirmou que sistemas de defesa baseados exclusivamente em conceitos de guerra convencional não eram, mais, suficientes para neutralizar as inúmeras ameaças existentes. Apontou que a Defesa Nacional era assunto de interesse de toda a sociedade, e o enfrentamento das novas contingências tornava imprescindíveis ações conjuntas de civis e militares.

Ao referir-se à Política de Defesa Nacional (1996), a mensagem presidencial afirmava que essa política previa, em seus objetivos, a integração das visões estratégicas de cunho social, econômico, diplomático e militar. Afirmou que o esforço conjunto de civis e militares permitiria que as diretrizes emanadas do Ministério da Defesa fossem dotadas de maior legitimidade e transparência, reforçando a credibilidade do Sistema de Defesa Nacional. Concluiu afirmando que os grandes temas ligados à defesa e à segurança externa, antes afetos somente a peritos militares, deviam ser estudados e debatidos de forma mais abrangente e multidisciplinar, com a participação de outros órgãos do Governo, do Congresso Nacional e de toda a sociedade civil. A ideia central era existir uma eficiente e proveitosa integração entre civis e militares, pois o objetivo de defender o país e dar-lhe a segurança necessária é de todos os brasileiros⁶.

Posteriormente, quando da reedição da Política de Defesa Nacional (2005), e já no governo Lula, houve novamente referência às instabilidades presentes no cenário internacional. Basicamente, a atual Política de Defesa Nacional aponta que o fenômeno da globalização, caracterizado pela interdependência crescente dos países, pela revolução tecnológica e pela expansão do comércio internacional e dos fluxos de capitais, resultou em avanços para uma parte da humanidade. Paralelamente a esse fenômeno, a criação de blocos econômicos levou a arranjos competitivos. Para os países em desenvolvimento, o desafio seria o de uma inserção positiva no mercado mundial. Nesse processo, as economias nacionais tornaram-se mais vulneráveis às crises ocasionadas pela instabilidade econômica e financeira em todo o mundo.

⁶ BRASIL. Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional. Brasília: Presidência da República, 2001.

A crescente exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação constitui, atualmente, fonte potencial de conflitos. A Política de Defesa Nacional vigente é clara ao afirmar que a configuração da ordem internacional, baseada na unipolaridade no campo militar, associada às assimetrias de poder, produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz. Como contraponto, afirma que a prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional, como a soberania, a não intervenção e a igualdade entre os Estados, são promotores de um mundo mais estável, voltado para o desenvolvimento e bem-estar da humanidade.

O documento em questão deixa clara a percepção de ameaças aos interesses do Brasil. Essa ameaça está relacionada à permanência da questão ambiental como uma das preocupações da humanidade, caracterizando a disponibilidade de países detentores de grande biodiversidade, com enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas suscetíveis de serem incorporadas ao sistema produtivo mundial, os quais poderiam tornar-se objeto de interesse internacional.

A Política de Defesa considera, ainda, que os avanços da tecnologia da informação, a utilização de satélites, o sensoriamento eletrônico, além de inúmeros outros aperfeiçoamentos tecnológicos, trouxeram maior eficiência aos sistemas administrativos e militares, sobretudo nos países que dedicam maiores recursos financeiros à Defesa. Uma das consequências desse avanço tecnológico foi o surgimento de vulnerabilidades nos países em desenvolvimento, as quais poderão ser exploradas com o objetivo de inviabilizar o uso dos sistemas ou facilitar a interferência à distância⁷.

Sobre a inserção do Brasil em um mundo marcado por um complexo potencial de ameaças, a Política de Defesa Nacional assim se pronuncia:

[...] após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses⁸.

⁷ BRASIL. Política de Defesa Nacional. Brasília: Presidência da República, 2005.

⁸ Idem.

A ideia central nos documentos do governo brasileiro é o registro da influência e dos efeitos da nova ordem internacional e da globalização nas esferas da Defesa Nacional e da Segurança. Fruto dessas rápidas transformações, aspectos referentes à Defesa têm assumido contornos de complexidade cada vez maiores. As consequências dessas alterações têm causado reflexos, também, na forma como o Estado busca entender e acompanhar as evoluções tecnológicas, a política internacional, a geopolítica e adaptar-se a uma situação capaz de proporcionar níveis de defesa adequados aos interesses da nação brasileira.

Com base nesse contexto e nas atribuições constantes na Constituição Federal, torna-se essencial conhecer a efetiva participação do Poder Legislativo na elaboração e condução de políticas públicas voltadas para o atendimento das necessidades identificadas na área da Defesa Nacional. Sendo os resultados deste assunto dependentes da atuação coordenada dos Poderes Executivo e Legislativo, e sendo este o legítimo representante da sociedade brasileira, é também fundamental conhecer o nível de coordenação existente entre esses poderes no trato desta questão.

No relacionamento entre esses Poderes, é flagrante, na atualidade, o conflito de atribuições entre o Executivo e o Legislativo, no que diz respeito à responsabilidade de legislar. Tal problema aparece com frequência nas democracias presidencialistas, incluindo aí o Brasil⁹. Nesse cenário de conflito entre Executivo e Legislativo, e considerando os aspectos relacionados com a Defesa Nacional, o que pode ser verificado quanto à prioridade atribuída à Defesa por esses Poderes? Ou, como verificar se relevantes aspectos relacionados a essa questão não estão sendo negligenciados?

Em um sistema presidencialista, as principais decisões referentes à Defesa Nacional são, em medida significativa, prerrogativas do Poder Executivo. Mas cabe, também, ao Poder Legislativo papel de destaque nessa questão. Afinal, é no Legislativo que ecoa a diversificada gama de demandas provenientes de toda a sociedade brasileira. O Congresso funciona, nesse sentido, como uma “caixa de ressonância” dos diversos grupos de interesse que nele se fazem representar.

⁹ Lijphart, A. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Relacionadas ao trato do Poder Legislativo com a questão da Defesa Nacional, as palavras de eminente estudioso do tema merecem neste momento destaque e reflexão:

[...] não percebendo perigo para a Defesa Nacional, os parlamentares ocupam-se de temas mais prementes aos quais oferecem respostas efetivas (recursos do orçamento) ou simbólicas (políticas); deste modo, criam condições para a sua reeleição, profissionais que são da política. Pois a Defesa Nacional raramente elege alguém e um especialista neste tema pouco interessará aos partidos, que são destituídos de conhecimento neste campo. Para dedicar-se à Defesa, o parlamentar há que ser mais do que representante da sua região: é preciso encarar a dimensão nacional e internacional do Brasil. Faltando ao Legislativo uma cultura estratégica, as comissões de Defesa Nacional (que abrigam Relações Exteriores) subordinam este tema à segurança pública, que é grave e urgente. No entanto, sem uma especialização temática e sem comissões especializadas, o Legislativo continuará pesando pouco na Defesa Nacional. Não basta convocar e reverenciar autoridades militares e o ministro da Defesa. É preciso ao Legislativo ser protagonista, criar fatos políticos, convidar a sociedade, as universidades e os centros de pesquisa até mesmo para assessorá-lo¹⁰.

É possível encontrar na literatura trabalhos acadêmicos e outros estudos fazendo referências ao baixo interesse do Poder Legislativo pelos assuntos ligados à Defesa Nacional. No entanto, ainda se carece de produção científica que permita, efetivamente, comprovar o baixo desempenho do Legislativo nessa área e, caso afirmativo, quais seriam as consequências para a Defesa Nacional desse posicionamento do Poder Legislativo.

Assim, tendo como objetivo verificar a participação do Poder Legislativo na elaboração e condução de políticas públicas relativas à Defesa Nacional, no período de 1985 a 2006, surge o questionamento quanto à autonomia e autoridade do Legislativo nessa matéria, conforme estabelece a Constituição Federal. Na prática, qual tem sido a contribuição do Poder Legislativo na condução das questões envolvendo a Defesa Nacional?

Esta pesquisa considera como hipótese central que existe uma baixa participação do Poder Legislativo Brasileiro na condução das questões afetas à Defesa Nacional. A comprovação, ou não, desta hipótese, poderá contribuir com a literatura existente para a identificação e explicação dos principais fatores que influenciam no posicionamento do Legislativo a respeito deste tema.

¹⁰ Oiveira, Eliezer Rizzo. O Legislativo e a Defesa Nacional. Brasília: Correio Brasiliense, 2002

As atividades relacionadas com a Defesa Nacional são complexas, não permitem uma compreensão apenas a partir de análises de suas atividades visíveis, ou seja, o emprego das Forças Armadas. O entendimento e o conceito relativos à Defesa Nacional são formados em um longo processo histórico e desenvolvidos em diferentes níveis da estrutura do Estado. A organização, a lógica e a coerência das inúmeras atividades envolvidas deverão permitir que as ações e os resultados alcançados traduzam um real sentimento de segurança para a sociedade. Tal meta implica uma ampla discussão de todos os aspectos que envolvem essa questão. Esse é o motivo pelo qual a discussão desse tema deva ser desenvolvida no parlamento, local apropriado para o trato das grandes questões de interesse da sociedade.

Nesse caso, sendo a primazia das decisões relacionadas à Defesa Nacional afetas ao Poder Executivo, com baixa participação do Legislativo nos debates e discussões que envolvem o tema, conforme a hipótese apresentada neste estudo, acredita-se que questões fundamentais relativas a essa área possam não estar sendo priorizadas, e, pela falta de discussão sobre o tema, prejuízos possam, também, estar sendo causados aos interesses da sociedade e do Estado brasileiro. De acordo com Mill, teórico que defende para o Legislativo um papel destacado na função de controle dos demais poderes, o Parlamento é o fórum para os debates, para a crítica, para a discussão e para a fiscalização da ação governamental. Conforme Mill, a função específica da assembleia representativa é vigiar e controlar o governo; é jogar as luzes da publicidade sobre seus atos; é compelir o governo à completa exposição e justificação de todos esses atos¹¹.

É nesse sentido que a presente pesquisa poderá contribuir com a literatura existente, ao auxiliar a preencher a lacuna relacionada ao efetivo papel do Poder Legislativo na elaboração e condução de políticas públicas afetas às complexas atividades que envolvem a Defesa Nacional.

OBJETIVOS

O ponto de partida para o estudo está em compreender como o Poder Legislativo tem tratado as questões relacionadas ao tema nas últimas décadas. Isso

¹¹ Mill, John Stuart. Considerations on Representative Government. Forum Books. 1964. p.104.

significa verificar o grau de prioridade que tem sido atribuído e a forma como ele tem sido abordado e tratado em seu âmbito de atuação e decisão. O escopo geral da investigação conduz ao levantamento das características e, também, da trajetória do Poder Legislativo brasileiro no período em pauta. Conduz, ainda, à análise da forma como essa questão foi abordada e tratada pelas diversas legislaturas. O estudo direciona, também, ao exame das relações entre o Poder Legislativo e Executivo, resguardando sempre a noção do foco, já que a perspectiva deste estudo assenta-se a partir do ângulo do Poder Legislativo.

Diante dessa problemática, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a participação do Poder Legislativo na elaboração e condução de políticas públicas relativas à Defesa Nacional no período de 1985 a 2006.

De modo a permitir a organização e o desenvolvimento do trabalho, foram definidas como etapas intermediárias, os objetivos específicos a seguir: identificar o grau de *expertise* dos Presidentes e Vice-Presidentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), na Câmara dos Deputados, em relação às questões de Defesa Nacional no universo temporal da pesquisa; analisar a relação entre a CDN¹²/CREDN e os Ministérios Militares no período de 1985 a 1999; analisar a relação entre a CREDN e o Ministério da Defesa entre 1999 e 2006; e, analisar a relação entre a CREDN e os grupos de interesse no campo da defesa.

Com base no contexto anteriormente apresentado, as hipóteses secundárias estão relacionadas ao fato de que os sucessivos Presidentes e Vice-Presidentes das Comissão de Defesa Nacional (CDN) e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), no período 1985 a 2006, apresentaram fraca vinculação pretérita com os assuntos de Defesa Nacional, bem como semelhante relação existiu no âmbito dos parlamentares integrantes da CREDN no mesmo período; de que a relação da CDN/CREDN com as Forças Armadas foi baixa, no período 1985 a 1999, no que diz respeito à produção de legislação efetiva quanto ao emprego e preparo das Forças Armadas, bem como semelhante relação existiu com o Ministério da Defesa no período 1999 a 2006; e de que os assuntos tratados pela CDN/CREDN tiveram fraca repercussão nos meios acadêmicos e de comunicação no período 1985 a 2006.

¹² Comissão de Defesa Nacional. Criada em 1989 e extinta em 1996, quando foi substituída pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)

METODOLOGIA

A pesquisa em desenvolvimento é classificada como exploratória e aborda a área de estudos legislativos e da Defesa. Tem a finalidade de proporcionar uma visão geral sobre o tema, a partir do qual se buscou verificar a contribuição e participação do Poder Legislativo na elaboração de políticas públicas voltadas para a Defesa Nacional.

O recorte temporal estabelecido para o estudo situa-se entre os anos de 1985 a 2006; engloba o fim do ciclo de governos militares e o início da normalidade democrática no país. O grande destaque político desse momento foi a promulgação da Constituição de 1988, na qual existe o registro de atribuições e responsabilidades tanto para o Poder Legislativo quanto para o Executivo afetas à condução das questões ligadas à Defesa Nacional.

O estudo deste tema nas décadas de 1970 e 1980 é dificultado pela baixa produção científica envolvendo assuntos dessa natureza. Como afirma Oliveira, “o pensamento e a ação política dos militares brasileiros no pós-guerra têm sido insuficientemente estudados. É sintomático o pequeno número de obras que abordam este tema”¹³. Tal evidência pode ser explicada pelas características políticas reinantes, quando prevaleceram estudos e publicações abordando, principalmente, a participação política dos militares enquanto governo. Rego¹⁴ afirma que os militares foram os protagonistas políticos mais ativos durante as décadas de 1960, 1970 e 1980. Stepan indica que os militares se direcionaram para uma atitude denominada “novo profissionalismo”, que enfatizava a proteção do Estado e, o mais importante, o crescimento e o desenvolvimento econômico.

A esse respeito, Stepan ressalta, também, a baixa produção científica sobre esse assunto naquela época.

[...] chamei a atenção sobre este aspecto em “O que estão pensando os militares”, *Novos Estudos CEBRAP* (julho de 1983), 2:3. A única exceção a esse esquecimento é o artigo de Eliezer Rizzo de Oliveira, “*conflits militaires et décisions sous La Présidence du General Geisel (1974-1979)*”, in Alain Rouquié, Ed. *Les partis militaires au Bresil* (paris: presses de La Fondation

¹³ Oliveira, Eliézer Rizzo de. *Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1946-1969)*. Petrópolis, Vozes, 1976, p.19.

¹⁴ Rego, A. C. P. *O Congresso Brasileiro e o regime militar (1964-19850)*. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p.47.

Nationale des sciences politiques, 1980), PP. 105-140. Há algumas importantes reflexões comparativas in Alexandre de Barros e Edmundo Coelho, "military intervention and withdrawal in south America", *International Political Science Review*, vol. 2, no 3 (outubro 1981), PP 341-350. Os trabalhos mais comuns sobre os militares brasileiros na atualidade enfocam o período anterior à abertura. Ver Alexandre de Souza Costa Barros – Os militares brasileiros: socialização profissional, atuação política e construção do Estado (tese de doutoramento, departamento de ciência política, Universidade de Chicago, março 1978); Edmundo Campos Coelho – Em busca da identidade: o exército e a política na sociedade (Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1976); **Eurico de Lima Figueiredo** – Os militares e a democracia: análise estrutural da ideologia do Presidente Castelo Branco (Rio de Janeiro, Graal, 1980); René Armand Dreifuss – 1964: a conquista do Estado, ação política, poder e golpe de classe (Petrópolis, 1981).¹⁵

Embora fosse baixa a produção acadêmica e científica sobre o envolvimento das Forças Armadas na política, e especificamente sobre aspectos significativos relacionadas com a Defesa Nacional, os trabalhos desenvolvidos foram essenciais ao servirem, posteriormente, de base e referência para estudos sobre a realidade política daquela época, e sobre a participação de um importante ator que integra a estrutura de Defesa, qual seja as Forças Armadas.

A área acadêmica desenvolveu, em meados da década de 1980, estudos e discussões sobre o tema, inclusive com iniciativas voltadas para a criação de Centros de Estudos Estratégicos em algumas Universidades, o que contribuiu para o fortalecimento posterior da discussão das questões envolvendo as Forças Armadas e a Defesa Nacional.

Uma consequência positiva na iniciativa da área acadêmica foi a consolidação dos Encontro Nacional de Estudos Estratégicos (ENEE) iniciados em 1994. Originalmente, o ENEE tinha o objetivo de discutir Defesa e Segurança. Porém, o termo Estudos Estratégicos abriu opções para discussões de diversos outros assuntos, tais como arranjos organizacionais e políticas públicas, estabilidade constitucional, independência dos poderes, mudanças no ensino superior na era da globalização, etc.

Promovido inicialmente pela Universidade de São Paulo (USP), em associação com a Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal, o primeiro encontro ocorreu em Brasília, em 1994. O segundo encontro aconteceu em

¹⁵ Stepan, A. Os militares: da abertura à nova república. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 1986, p.14.

1995, patrocinado novamente pela USP. O terceiro encontro foi realizado no Rio de Janeiro, em 1996, organizado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), porém contando com a colaboração da Escola Superior de Guerra (ESG). O quarto ENEE ocorreu em 1998, organizado pelo Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP. Os ENEE deixaram de ser realizados nos anos de 1997, 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004, o que, acredita-se tenha sido em função das dificuldades de organização e de apoio financeiro necessários aos eventos.

No ano de 2005, o ENEE foi reativado pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), e foi realizado no Rio de Janeiro. Em 2006, foi a vez da Escola de Guerra Naval (EGN) patrocinar o sexto ENEE, também no Rio de Janeiro. Em 2007, coube ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República patrocinar a realização do evento, tendo ocorrido em Brasília. Em 2008, o oitavo ENEE foi patrocinado pela Universidade da Força Aérea (UNIFA), e no ano de 2009, o ENEE foi organizado e conduzido pela Escola Superior de Guerra (ESG).

O que se destacou nas atividades dos ENEE foi a intensa participação de pesquisadores e acadêmicos, na qualidade de especialistas em diversas áreas, que abordaram importantes assuntos, direta e indiretamente, relacionados com a questão da Defesa Nacional. Também, a participação de autoridades governamentais nesses Encontros marcou a necessária interação que deve existir entre a sociedade civil, neste caso representado pela Academia, e a esfera governamental. A transparente discussão de importantes assuntos de interesse de toda a sociedade brasileira, ou seja, Segurança e Defesa Nacional, engrandeceu e fortaleceu o tema e, principalmente, auxiliou a mantê-lo na agenda política.

Na área governamental, verificaram-se, na década de 1990, diversas iniciativas voltadas para a formação e consolidação de um pensamento estratégico representativo para as áreas da Segurança e da Defesa Nacional. Destaca-se nessas iniciativas a edição da primeira política oficial voltada para orientações na esfera da Defesa Nacional, que foi a Política de Defesa Nacional de 1996.

Na Câmara dos Deputados, registrou-se a integração da Comissão de Defesa Nacional (CDN) com a Comissão de Relações Exteriores (CRE), também em 1996, resultando na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

(CREDN), o que proporcionou ao Poder Legislativo uma nova dinâmica nas discussões dos assuntos afetos à Segurança Pública e à Defesa Nacional.

O fato político marcante no campo da Defesa Nacional foi a criação do Ministério da Defesa em 1999. Esse evento político, segundo alguns estudiosos, marcou o início de uma nova era de relação civil-militar no Brasil, considerando o histórico político reinante nas décadas anteriores.

Outros exemplos positivos relacionados ao fortalecimento de um pensamento comum sobre Defesa são encontrados em 2002, quando a Câmara dos Deputados, valendo-se da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), realizou um amplo seminário sobre o tema Defesa Nacional. Com a presença de diversas autoridades civis, tanto da área acadêmica, empresários, estudiosos diversos, além de autoridades governamentais, vários aspectos envolvendo a Defesa Nacional foram abordados e discutidos. No ano seguinte, em 2003, igual experiência foi realizada no Ministério da Defesa. A exemplo do ocorrido na CREDN, diversas autoridades civis e militares abordaram a questão da Defesa Nacional e apresentaram suas contribuições.

Posteriormente, no ano de 2005, foi reeditada a Política de Defesa Nacional, em que se percebe um novo posicionamento estratégico do Estado brasileiro. Nesse mesmo ano, são editadas diversas diretrizes governamentais para orientar ações na esfera da Defesa, com ênfase na política voltada para o fortalecimento da indústria de defesa e para a política de mobilização.

Assim, a análise desses eventos foi fundamental para a verificação das variações do pensamento estratégico e da visão do Estado e da sociedade para a área da Defesa Nacional. Os conflitos e as propostas existentes e relacionadas ao tema nas décadas de 70, 80, 90 e seguinte, tanto na área governamental, envolvendo o Poder Legislativo e Executivo, quanto nas áreas acadêmicas, empresarial, mídia, etc., foram balizadores para o alcance da proposta desta pesquisa.

Considerando o objetivo geral da pesquisa, uma forma de aferir a participação do Legislativo nos assuntos relacionados com a Defesa Nacional foi o estudo do processo legislativo. Porém, estudos recentes indicam que o Poder Executivo brasileiro tem uma preponderância sobre o Legislativo no processo legislativo, em

função da existência de instrumentos legais que facilitam o desenvolvimento da produção legislativa de interesse do Executivo. São exemplos dessa tendência o poder de agenda legislativa, a faculdade de pedidos de urgência para tramitação de matérias de interesse, a capacidade de editar medidas provisórias, além de outros mecanismos à disposição do Poder Executivo..

Portanto, uma das formas escolhidas para verificar a participação do Legislativo nas discussões e priorizações das ações de interesse da Defesa Nacional foi o exame do processo legislativo brasileiro. Para tanto, o estudo considerou a análise de alguns indicadores comuns nos estudos legislativos, de modo a permitir uma explicação racional do envolvimento do Poder Legislativo com as questões institucionais, e mesmo conjunturais, relacionadas ao tema. O levantamento e a análise das proposições legislativas, das propostas de leis, das audiências públicas, dos requerimentos, das reuniões realizadas pelas Comissões, etc., e, principalmente, das atividades legislativas relacionadas com a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), foram abrangidas no estudo, cuja finalidade foi identificar e analisar o grau de envolvimento do Legislativo com as questões de Defesa.

Os resultados da pesquisa poderão contribuir para complementar a literatura existente e trazer novo enfoque sobre a participação do Legislativo na área da Defesa Nacional. Acredita-se, ainda, que a análise possa auxiliar a esclarecer ideias e conceitos hoje existentes, o que permitirá uma objetiva formulação dos problemas afetos ao tema e, possivelmente, poderá servir de base para estudos futuros.

ORGANIZAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

De modo a orientar a pesquisa, o desenvolvimento dos trabalhos foi amparado no plano de trabalho a seguir descrito.

No capítulo 1, foi desenvolvida uma análise sobre a construção do Estado e a consolidação do Poder Legislativo. Foram abordadas as teorias de Maquiavel, Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu e Rousseau, em função de suas contribuições marcantes e por terem influenciado na consolidação do conceito de Estado. Também, foi apresentado os fundamentos da construção do sistema de governo dos Estados Unidos da América, tendo como base a obra “O Federalista”,

com as teorias de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison. O conhecimento dos fundamentos que orientaram a formação do Estado e da divisão dos poderes, além da definição das funções do Estado, foi essencial para orientar o estudo quanto ao papel e importância do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas relacionadas com a Defesa Nacional.

As transformações do Poder Legislativo no Brasil foram abordadas no capítulo 2. O foco principal desse capítulo foi o de caracterizar as variações históricas verificadas no Legislativo no Brasil, com a finalidade de compreender como ele está hoje estruturado e atua. Também, nesse capítulo foi verificado como tem sido a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo nas últimas décadas, o que foi fundamental para a compreensão de como o tratamento da questão da Defesa Nacional foi influenciado pelas características do relacionamento desses poderes, e quais os fatores que poderiam estar interferindo nesse processo.

O estudo do Poder Legislativo brasileiro foi abordado sob o enfoque do processo legislativo e, principalmente, da atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Em função da complexidade do assunto, a análise foi desenvolvida em dois capítulos distintos. A abordagem do processo legislativo brasileiro, tendo a finalidade de verificar como ocorre o processo de tomada de decisão política no país, no âmbito do legislativo, foi desenvolvida no capítulo 3. As principais características do processo legislativo foram identificadas e analisadas, com ênfase para a relação entre o Legislativo e o Executivo; constatou-se que, em função das características do Poder Legislativo e do processo legislativo brasileiro, existe uma preponderância do Executivo nas iniciativas legislativas. Esse resultado foi essencial para explicar as influências e as limitações da participação do Legislativo nas questões afetas à Defesa Nacional.

O desenvolvimento dos trabalhos legislativos realizados pela CREDN foi apresentado no capítulo 4. A CREDN é a comissão permanente do Poder Legislativo responsável pelas questões relacionadas com as Relações Exteriores e com a Defesa Nacional. Criada em 1996, tem como origem a fusão da Comissão de Defesa Nacional (CDN) e da Comissão de Relações Exteriores (CRE). A compreensão do que representa a CREDN na atualidade foi buscada na evolução histórica das comissões que lhe deram origem e nas principais atividades legislativas desenvolvidas desde 1985. Esse conhecimento foi importante para a compreensão

de como as questões afetas à Defesa Nacional são tratadas atualmente pelo Poder Legislativo.

O capítulo 5 abordou os fatores que influenciaram as questões relacionadas com a Defesa Nacional no Brasil no período de 1985 a 2006. O objetivo foi o de analisar o conceito de Defesa Nacional, as questões presentes e que interferem no tratamento deste assunto pelo Poder Legislativo e o relacionamento das Forças Armadas brasileiras com a Defesa Nacional.

A relação do Poder Executivo com os problemas relacionados com a Defesa Nacional foi abordada no capítulo 6. Este capítulo teve o objetivo de identificar e apresentar a visão e a participação do Poder Executivo brasileiro na condução dos assuntos referentes à Defesa Nacional no período de 1986 a 2006.

Finalmente, no capítulo 7, foi realizada uma análise sobre a participação do Poder Legislativo nas discussões e no tratamento dos problemas afetos à Defesa Nacional. O comportamento do Legislativo foi abordado considerando alguns fatores identificados e que influenciam nesse comportamento, tais como o distanciamento e o desinteresse do Legislativo pela temática Defesa; à relação conflituosa entre a classe política e as Forças Armadas no período da pesquisa, e pela preponderância do Poder Executivo nas decisões e condução dos assuntos relacionados com a Defesa Nacional.

CAPÍTULO 1

1. O ESTADO E A CONSTRUÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Este capítulo tem o objetivo de analisar os fundamentos e as teorias que explicam a formação do Estado e a emergência do Poder Legislativo. Aborda, principalmente, as ideias dos teóricos clássicos sobre a formação do Estado e das origens da divisão dos poderes, analisa os fundamentos que deram origem ao Estado e à democracia dos Estados Unidos da América, além de abordar as características da democracia na atualidade, principalmente a questão da representação. Este estudo foi fundamental para a compreensão da relação de poder entre o Legislativo e o Executivo durante o processo legislativo brasileiro e, posteriormente, por ocasião das análises das questões afetas à Defesa Nacional.

1.1 CONCEITOS E ORIGENS DO ESTADO

A importância de estudar a teoria e os argumentos defendidos pelos teóricos clássicos, relativos à formação do Estado, independente das épocas e dos contextos em que tais argumentos foram desenvolvidos, está em compreender conceitos como a legitimidade do Estado, o que fundamenta a democracia, os significados de representação e de soberania, as variações sobre o significado de propriedade, qual a abordagem de igualdade e liberdade, e, principalmente, quais os fatores que influenciaram nas variações do conceito de Estado. Portanto, o entendimento dos argumentos defendidos pelos clássicos torna-se importante para melhor compreender os desdobramentos e a trajetória das ideias que contribuíram para a formação do Estado.

Este estudo, em função do foco da pesquisa, abordará apenas as ideias de Maquiavel, Bodin, Hobbes, Locke, Rousseau e Montesquieu, porém registrando que diversos outros teóricos deixaram importantes contribuições e conhecimentos sobre a formação do Estado.

Estado é um conceito normalmente utilizado para representar a nação politicamente organizada, ou seja, a forma organizada da sociedade política. Ou, segundo Figueiredo, “o Estado, em termos substantivos, é a forma pronta e acabada do fenômeno político. Na modernidade histórica do ocidente, o Estado se propõe como a Instituição das instituições”¹⁶.

A origem desse conceito surgiu com a obra O Príncipe, de autoria de Nicolau Maquiavel, em 1513, ao afirmar que “todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principados”¹⁷. Desde então, esse conceito tem sido amplamente utilizado e discutido por diversos teóricos, contribuindo para o seu desenvolvimento e fortalecimento.

No entanto, é difícil encontrar uma definição objetiva para Estado, em virtude de existirem várias interpretações possíveis, influenciadas, principalmente, pelo contexto político das épocas em que foram formuladas. Quando do estudo da formação do Estado, é possível encontrar um razoável grau de subjetividade e de variados enfoques, o que dificulta estabelecer uma definição objetiva para o termo.

Normalmente, no estudo da formação do Estado, busca-se uma explicação para o fenômeno do “poder” que existe nas relações sociais, entre grupos e indivíduos com interesses distintos, e, também, na relação entre sociedades e nações diferentes, e entre o próprio Estado e a sociedade.

Portanto, este estudo não tem como deixar de relacionar esses dois conceitos: Estado e poder, fundamentais para o entendimento de como ocorrem a relação entre Estado e Sociedade. A esse respeito, cita-se Norberto Bobbio quando diz que:

(...) poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza. Esta relação de poder é expressa de mil maneiras, onde se reconhecem fórmulas típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência etc. (1999; 955)¹⁸

Assim, quando do estudo da Teoria Geral do Estado, procura-se entender como evoluiu o poder, agora centrado em uma instituição que paira sobre todos os

¹⁶ Figueiredo, E. L. A produção do conhecimento: poder, política e Defesa Nacional. In Política, Ciência & Tecnologia e Defesa Nacional. UNIFA, 2009.

¹⁷ Maquiavel, N. O Príncipe. Tradução de Lívio Xavier. Tecnoprint S. A.

¹⁸ Bobbio, N. – Dicionario 2. Matteucci, Nicola & Paquino, Gianfranco. (1999). Dicionário de Política. Vol. II. 12ª Edição. Brasília/DF: Editora UNB.

indivíduos e grupos e que, em tese, aplica esse poder em benefício desses grupos e indivíduos.

As teorias que tentam explicar a origem do Estado podem ser classificadas em naturalista (ou espontânea) e contratualista. A corrente naturalista entende que a formação do Estado ocorreu sem uma organização da vontade dos indivíduos, ou de maneira involuntária, ou seja, a formação do Estado teria ocorrido espontaneamente. Por outro lado, os teóricos adeptos da corrente contratualista admitem que a formação do Estado ocorreu em virtude de um ato voluntário dos indivíduos, ou seja, existiu uma organização das vontades dos indivíduos e grupos para a formação de uma instituição que atendesse ao interesse coletivo.

Por esse motivo, os autores passaram a classificar as teorias que explicaram o surgimento do Estado. As teorias contratualistas desenvolvidas ao abrigo da corrente jus naturalista¹⁹ dos séculos XVII e XVIII, assumiram posição de destaque. Seu surgimento tem origem no absolutismo, como forma de domínio do poder central, até a sua decadência motivada pela conscientização política. Surgiram vários pensadores adeptos dessa corrente, cujo desenvolvimento do trabalho intelectual coincidiu com a transição para uma nova relação de poder, ou um novo modelo de Estado.

De modo geral, a literatura apresenta quatro classificações para a corrente naturalista: a familiar ou patriarcal, a baseada em atos de força, a decorrente de causas econômicas, e aquela com base no desenvolvimento interno da sociedade.

A corrente familiar tenta explicar que a ampliação e o relacionamento entre as famílias existentes originou a formação do Estado; considera que a família é o núcleo central da sociedade. A corrente que defende a origem baseada em atos de força tenta explicar que o Estado tem origem a partir da submissão de grupos mais fracos (dominados) por outros mais fortes, com o uso da violência, muitas vezes resultado de conquistas, sendo que haveria a exploração econômica do grupo dominado. A corrente que defende a origem em causas econômicas tenta explicar

¹⁹“O Jusnaturalismo parte dos princípios fundamentais de universalidade e de não temporalidade de suas regras. Isso quer dizer que suas leis não se atrelam ao condicionamento de espaço e de tempo. Elas são legadas a todos. São boas, válidas para a generalidade da espécie humana, não sofrendo limitações de fronteira. Ademais, por pertencerem a uma ordem superior à das leis dos homens, são imutáveis, podendo atribuir-se-lhes o caráter de perenidade”. (GUIMARÃES, 2007, Op. Cit. p.29). A doutrina do Direito Natural (CUNHA, S. S. Dicionário compacto do direito. 7.ed. São Paulo; Saraiva, 2008. p.159)

que o Estado teria sido formado mediante o aproveitamento racional da força de trabalho. A posse da terra teria gerado o poder, e sua propriedade, o Estado. Por fim, a corrente que tenta explicar essa origem no desenvolvimento interno da sociedade, defende que o Estado surgiu em função da necessidade de organização da sociedade, em função desta tornar-se mais e mais complexa. Sem uma instituição como o Estado, a tendência seria a regressão da sociedade para patamares menos desenvolvidos, ou então, o caos.

A teoria contratualista, tendo como orientação as ideias de Hobbes, Locke e Rousseau, defende a formação da sociedade e do Estado com origem em um “contrato social”, sobre o qual os direitos e as obrigações das partes foram organizados.

Nas transformações do conceito de Estado, existe a contribuição de vários teóricos que, em períodos distintos, influenciaram com seus pensamentos o que hoje é entendido como o Estado. Neste estudo, far-se-á uma análise das ideias de Nicolau Maquiavel, Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke, Charles de Montesquieu e Jean-Jaques Rousseau, teóricos reconhecidos pela valiosa contribuição que legaram para a consolidação do conceito de Estado.

1.2 A CRIAÇÃO DO ESTADO – AS IDEIAS ANTERIORES AO CONTRATUALISMO

A teoria contratualista apresenta e desenvolve os argumentos que deram sustentação à formação do Estado. No entanto, anterior a essas idéias encontram-se as contribuições de Nicolau Maquiavel e de Jean Bodin, que também apresentaram importantes argumentos quanto à necessidade de uma instituição política que tivesse a capacidade de organizar as atividades políticas e sociais de uma nação. As idéias de Maquiavel e Bodin influenciaram posteriormente os teóricos contratualistas.

1.2.1 ORDEM, ESTABILIDADE E A MONARQUIA ABSOLUTA.

O que fundamenta os argumentos de Maquiavel (1467 a 1527) é a instituição de uma monarquia absoluta. Nessa Monarquia o soberano poderia utilizar todos os meios possíveis para manter a estabilidade do governo, o que em situação normal, em situação de paz, não seria comum. As razões que levaram Maquiavel a defender

tal argumento reside na difícil situação vivida pela Itália, quando prevaleciam lutas internas e ameaças de invasões externas, o que deixava o país dividido. Em consequência, Maquiavel defendia que uma monarquia absoluta seria a solução para resolver os graves problemas enfrentados pela Itália naquele período.

Em função do contexto que se apresentava, Maquiavel associou a estabilidade do Estado com a existência e manutenção da ordem, justificando a essencialidade da ordem para a obtenção da estabilidade. Isso trouxe uma inovação, pois a ordem deixou de ser pensada como algo de cunho natural e eterno, brindado por forças extraterrenas ou por obra do acaso, para dar força a ideias muito mais realistas. Foram idéias que perceberam a ordem como o resultado do trabalho e do esforço comum dos integrantes de uma sociedade, e que, portanto, deveria ser conquistada e mantida para evitar o caos e a barbárie. As reflexões deste teórico tinham origem em uma revolta contra o estado das coisas vigentes na Itália, influenciando, nesse sentimento, o desejo que possuía de ver a Itália unificada.

Maquiavel demonstrava descrédito na natureza humana, acreditando que o povo era incapaz de se autogovernar e que, em toda sociedade, existia uma constante luta entre o povo e seus governantes²⁰, sendo que tais conflitos geravam a desordem e a anarquia. Em consequência, resultava da natureza humana um dos fatores de instabilidade do Estado. Defendeu que existiria uma dicotomia na relação entre o Estado e a sociedade, representada por duas forças opostas: uma que desejava oprimir e dominar, e nessa posição encontrava-se o Estado, a quem Maquiavel denominava os grandes; a outra, o povo, que lutava para não ser oprimido. Se os integrantes da sociedade aceitassem a dominação, os grandes seriam vitoriosos, contudo, como isso não era possível, fazia-se necessária a busca de mecanismos capazes de equilibrar essa oposição de interesses. “Maquiavel não se ocupa de moral, ele trata da política e estuda as leis específicas da política, começa a fundamentar a ciência política”²¹.

A resposta a esse estado de anarquia, resultante da natureza humana, bem como do confronto entre os grupos sociais, estaria no Principado e na República. A escolha entre esses regimes tinha relação com a situação concreta e não com uma

²⁰ Comparato, F. K. Ética: direito, moral e religião no mundo moderno. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

²¹ Gruppi, Luciano. Tudo começou com Maquiavel. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980. p.11

análise subjetiva das características de cada um deles. No momento em que uma nação se encontrava ameaçada de deteriorar-se, era necessário que um governo forte surgisse com o objetivo de inibir as forças desagregadoras. O Príncipe surgia, nesse cenário, como o fundador de um novo Estado, diverso daquele que se desintegrava. Se, ao contrário, a nação se encontrasse equilibrada e estruturada, estaria preparada para a República.²²

No argumento de Maquiavel, e a fim de lograr sucesso nessa difícil tarefa, o Príncipe teria à sua disposição as mais variadas vertentes sociais operando a seu favor. Uma delas seria a religião, elemento precioso no tocante à agregação e à condução da sociedade, que, cercada pela ideologia disseminada por seu governante, não conhecia ao menos a liberdade de pensamentos, tendo em vista o direcionamento que recebiam.

Nas justificativas de Maquiavel destaca-se a da liberdade. Para esse teórico, a importância da liberdade não se refere à do indivíduo, do cidadão, mas sim à do Estado. A liberdade é abordada sob dois enfoques: o primeiro é o de como obter a soberania, ou como fundar o Estado, o que só pode ser conseguido pelas armas; o segundo é como manter o Estado o maior tempo possível longe da corrupção. A conquista do segundo objetivo seria conseguida com a adoção de uma forma republicana de governo, pois é a única que permitiria evitar, no longo prazo, a guerra civil ou a tirania, porque nela os cidadãos poderiam desenvolver uma *virtù* cívica.

Maquiavel desenvolveu esse raciocínio ao analisar a situação das cidades que nasceram livres. Classificou aquelas que puderam contar com o beneplácito de um bom legislador desde o começo, como é o caso de Esparta, mantendo-se em paz por um longo período; e aquelas que, a exemplo de Roma, constituíram-se “através de caminhos difíceis e por vezes obscuros”, levando à reflexão quanto à importância dos legisladores e das leis. Considerou, também, a situação daquelas que não nasceram livres e os resultados dessa situação. De acordo com esse teórico, “se as cidades livres na origem puderam expandir e percorrer o caminho da potência, com grandeza e glória, as outras, tal qual Florença, que não nasceram livres, em geral, não puderam expandir-se”.

²² Idem, 2006.

Portanto, para Maquiavel o fator liberdade era fundamental, pois, uma vez existente na fundação de uma cidade, seria a garantia quase completa da conservação do mesmo no processo de expansão da cidade. Defendia que não era o interesse particular que fazia a grandeza dos estados, mas sim o interesse coletivo. O único regime em que isso ocorria seria no republicano. Para o teórico, a grandeza de uma cidade está no “amor à liberdade dos povos, pois é nela que ocorre o verdadeiro crescimento e a riqueza”.

O que Maquiavel defende é que a liberdade se encontra na *virtú* do conjunto de cidadãos de uma cidade. Porém, como a *virtú* não pode ser produzida por meio das massas, devido às opiniões serem divergentes, a ponto de impedir as condições de organizar um Estado, é necessária a *fortuna* para encontrar alguém com *virtú*, um sábio e prudente que possa organizar o Governo. A dependência da fortuna deve ocorrer apenas na fundação da cidade, após o que os cidadãos devem utilizar-se da *virtú* quando forem escolher o próximo governante.

A liberdade é o produto de forças em luta, resultado de um processo que não pode ser extinto com o tempo. Maquiavel chega a reconhecer que os conflitos são os produtores da melhor das instituições. Resume essa concepção em uma frase, “há em todos os governos duas fontes de oposição: os interesses do povo e os da classe aristocrática, todas as leis para proteger a liberdade nascem da sua desunião”.

Maquiavel destaca a importância do legislador na administração dos conflitos, quando afirma que “feliz é a república a qual o destino outorga um legislador prudente, cujas leis se combinam de modo a assegurar a tranquilidade de todos, sem que seja necessário reformá-las”. É enfatizada a busca da verdadeira origem da liberdade, que faz surgir boas leis e formas constitucionais, elementos fundamentais na organização de um Estado.

É indiscutível o valor dos argumentos defendidos por Maquiavel, sendo que essa importância reflete-se ainda hoje nos estudos, pesquisas e comentários sobre as ideias desse teórico. As palavras do Professor Carlos Henrique sintetizam bem o que ele representa para a Ciência Política:

Maquiavel, na verdade, muito distante de seu pensamento político configurar-se como “autoritário”, ao contrário, com suas ideias produziu um duplo efeito político: a secularização da política e a (des)sacralização da política. São

efeitos que se complementam e pensar, tal como no começo do século XVI Maquiavel ousou, a possibilidade de que política e moral são aspectos distintos e que também, política e religião da mesma forma, são distintas, é, ainda hoje, uma tarefa muito difícil, pois há um viés hegemônico que tenta unir, quase que visceralmente, todos esses aspectos, sem, contudo, trabalhá-los de maneira singular²³.

1.2.2 O PRINCÍPIO DA SOBERANIA.

Jean Bodin (1530 a 1596) foi o primeiro teórico a abordar a questão da soberania do Estado, sendo que para ele o conceito de soberania estaria relacionado ao fato de o Estado não se submeter a nenhum outro ordenamento jurídico que não seja o do próprio Estado.

O desenvolvimento desse argumento foi influenciado pela situação reinante na França no século XVI. Com a difusão da doutrina Calvinista na França (1562), a igreja reformada permanecia solidamente implantada, fato que levou os governantes ao abandono de uma política repressiva a essa doutrina e à adoção de uma convivência pacífica entre católicos e protestantes. Essa conduta da corte desagradou à nobreza e aos católicos, sendo determinante para o início de uma série de conflitos civis. Os interesses buscados com tais revoltas não se cingiam apenas à destruição dos novos protestantes, mas também à restauração dos antigos privilégios da nobreza, do clero e dos senhores feudais, perdidos por ocasião da implantação da nova situação política.²⁴

É nesse contexto que Bodin se alinhou aos defensores da religião protestante, pois acreditava que sua existência era um fato. Contudo, seu posicionamento era manter as questões políticas acima das religiosas, pois considerava que a autoridade do Rei deveria ser preservada, de modo que ele pudesse atuar como um árbitro respeitado e acima dos seus contendores.

O conceito de soberania desenvolvido por Bodin tem como base as idéias de Philippe de Beaumanoir²⁵, utilizada na França, que distinguia a soberania de cada

²³ Serra, C. H. A. *Ética* de Fábio K. Comparato. Revista Eletrônica Portas, Junho de 2007, p. 49-54.

²⁴ Comparato, F. K. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

²⁵ Philippe de Beaumanoir (1250 a 1296) foi um Jurisconsulto francês que escreveu sobre os costumes na região da França onde viveu, o Condado de Clermont. Sua obra denominada originalmente Coutumes de Clermont em Beauvaisis, serviu de inspiração para que outros juristas elaborassem semelhantes trabalhos sobre outras localidades francesas, representando, sobremaneira, um avanço nos estudos sociais e nas ciências jurídicas daquela época. Beaumanoir assumiu, ao longo de sua vida, os cargos de juiz e de representante do governo.

senhor feudal da soberania do rei. A idéia básica de soberania residia em que cada senhor feudal possuía a soberania em seu feudo, porém, o rei, além de ser um senhor feudal e possuí-la nos limites de sua propriedade, é um soberano acima de todos e, portanto, possuía soberania sobre todo o reino.

Assim, a posse de “soberania” distingue o governante de um Estado de outra autoridade, ambos dentro e fora do Estado. Bodin fundamentou-se nas ideias de Beaumanoir para retomar o conceito de soberania, porém transformando-o para concebê-la, na linguagem política e jurídica, como um poder absoluto, indivisível e inalienável, o que contrariava os interesses dos senhores feudais.

A principal contribuição de Bodin foi a incorporação desse conceito pelos monarcas de toda a Europa. Posteriormente, esse argumento foi utilizado por Rousseau, porém atribuindo essa soberania, ou titularidade, ao povo, o que forneceu as bases dos princípios da moderna democracia, sendo que o direito internacional o adotou como forma de brindar a igualdade entre os Estados.²⁶

Na obra *Os Seis Livros da República*, a mais importante de Jean Bodin, a soberania é abordada como o fundamento principal da República, um poder perpétuo, em função de ser inerente àquele que o exerce, sem admitir delegação e de ser absoluto por não comportar encargos ou condições.

O que se destaca nesse argumento é que a soberania tem como característica o poder absoluto do governante de elaborar leis sem a participação popular, sendo que, assim, o povo nunca será soberano, o que é contrariado por Rousseau posteriormente. Ademais, a soberania, vista sob essa ótica, será aplicável apenas às monarquias, regime tido como o melhor para esse teórico, que vê na figura do monarca um verdadeiro representante de Deus na terra e que, por essa razão deve ser reverenciado, esteja ele em uma sociedade católica ou protestante.²⁷

As teorias de Nicolau Maquiavel e Jean Bodin contribuíram e influenciaram os teóricos que os sucederam, conhecidos como os contratualistas.

²⁶ Comparato, F. K. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

²⁷ *Idem*, 2006.

1.3 O CONTRATUALISMO E A FORMAÇÃO DO ESTADO.

Hobbes, Locke e Rousseau²⁸ ficaram conhecidos como contratualistas em função de defenderem a idéia de que a relação entre o governo e a sociedade deveria estar baseada em um pacto, um contrato, que estabelecesse os direitos e os deveres de cada uma das partes envolvidas. Essas idéias tinham como fundamento o fato de as relações sociais, naquele período, serem caracterizadas por permanente instabilidade, ora presente no Estado, ora nos próprios indivíduos.

Deve ser considerado que esses teóricos tinham visões diferentes em função dos diferentes contextos em que viveram, em que pese terem defendido o contratualismo e contribuído com as bases da formação do Estado.

Nesse cenário, Hobbes defendia um Estado forte, absoluto, presente em sua obra “O Leviatã”; Locke era mais otimista e defendia que o direito dos indivíduos deveria prevalecer; e, Rousseau defendia que as cláusulas do contrato eram imperativas, portanto passíveis de serem anuladas em caso de não observância das mesmas, inclusive pelo Estado.

No caso de Hobbes (1588-1676) e Locke (1632-1704), o que influenciou ambos foi o contexto político que caracterizou a Inglaterra no século XVII, ou o permanente confronto entre o rei e o Parlamento, o que gerava fortes defesas de um ou de outro lado. Hobbes ficou conhecido como defensor do absolutismo e Locke como defensor do liberalismo.

No desenvolvimento das ideias desses teóricos, verificam-se a permanência de alguns conceitos comuns e que formam a base das argumentações dos mesmos. Esses conceitos estão relacionados com: o estado de natureza, o contrato social, a legitimidade do poder do Estado, a soberania do Estado, a separação dos poderes, a representação, a propriedade, a igualdade e a liberdade.

1.3.1 O estado de natureza – Inicialmente, a base para as argumentações de Hobbes, Locke e Rousseau está no conceito do estado de natureza, ou seja, aquela situação em que o indivíduo não está sujeito a qualquer lei.

²⁸ Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Em duas de suas obras mais importantes, “*Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os homens*” e O “*Contrato Social*”, Rousseau revelou-se um dos defensores da teoria contratualista.

Para Hobbes, no estado de natureza o indivíduo não tinha segurança, em decorrência de existir uma luta permanente de uns contra os outros. O estado de natureza era um estado de guerra. Todos viviam com medo. Devido a esse desse medo, ninguém era realmente livre; e uma vez que mesmo o "mais fraco" poderia matar o "mais forte", os homens eram todos iguais. "O que Hobbes quer dizer, falando de "guerra de todos contra todos", é que, sempre onde existirem as condições que caracterizam o estado de natureza, este é um estado de guerra de todos os que nele se encontrarem"²⁹.

As ideias de Locke³⁰ (1632-1704) são contrárias às de Hobbes. Defende que no estado de natureza não teria havido caos, mas ordem e razão, e que o homem era dotado de razão, o que significava que cada indivíduo poderia conservar sua liberdade pessoal e gozar do fruto de seu trabalho. Assim, os homens viviam em perfeita liberdade e igualdade, ao contrario do que defendia Hobbes.

Posteriormente, Rousseau irá defender que, no estado de natureza, a situação do homem não era de violência e de caos como defendia Hobbes, mas também não era de perfeita ordem e racional como dizia Locke. Nesse estado de natureza, os homens eram livres e iguais. Eram "bons selvagens", sendo que foi a civilização que os corrompeu. Ao argumentar contra a afirmativa de Hobbes, dizia que este não descreveu a natureza do homem, mas sim a natureza dos homens de sua própria época, o que para alguns estudiosos referia-se aos burgueses da época de Hobbes. Para Bobbio, "o estado de natureza de Hobbes é muito mais realista do que o de Locke e, naturalmente, do que o de Rousseau *no Discurso sobre a desigualdade* (que pretende ser histórico e não é)"³¹.

Segundo Locke, o homem no estado natural viveria em guerra, porque ainda não teria princípios morais e qualquer homem poderia fazer aquilo que quisesse. Porém defende que, mesmo no estado de natureza, o homem é dotado de razão. Assim, cada indivíduo pode conservar sua liberdade pessoal e gozar do fruto de seu trabalho. Nesse estado, os homens eram dotados de razão, e desfrutavam da propriedade que, num significado primitivo e geral, significava a vida, a liberdade e

²⁹ Bobbio, Norberto. Thomas Hobbes. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1991. p.36.

³⁰ Suas principais obras foram "*Cartas sobre a Tolerância, Ensaio sobre o Entendimento Humano*" e "*Dois Tratados sobre o Governo Civil*", através das quais difundiu seus pensamentos.

³¹ Bobbio, Norberto. Thomas Hobbes. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1991. p.37.

os bens como direitos naturais do ser humano. Num sentido específico, Locke emprega o conceito de propriedade como o domínio sobre bens móveis e imóveis.

No *Tratado sobre o Governo Civil*, Locke apresenta suas idéias sobre a formação do Estado. Considerava que o estado de natureza não é essencialmente mau. Defendia que, no estado de natureza, o homem era proprietário legítimo de sua vida e de sua liberdade, mas carecia de segurança para preservar seus bens e direitos. Então, para garantir estes direitos os homens reúnem-se em sociedade e criam o Estado. Dessa forma, o Estado é criado, por força da razão, através de um contrato entre os homens.

1.3.2 O contrato social e o Estado – Para Hobbes, uma forma de o homem sair desse estado de violência seria o estabelecimento de um ‘contrato’, no qual todos cederiam seus direitos a uma instituição forte o suficiente para protegê-los contra a violência vigente, dando origem a uma sociedade política, ou a um Estado. Nesse caso, ele entendia que a vontade do soberano iria representar a vontade de todos.

Por outro lado, Hobbes defendia que ao Rei tudo seria lícito, inclusive o ato de governar de forma despótica, não porque tivesse sido escolhido por Deus, mas porque o poder absoluto teria sido outorgado pelo povo, sendo que esse poder não poderia ser dividido sob o risco de ser destruído ou anulado. Nessa argumentação, Hobbes não considera o direito divino dos reis. Em função do período que viveu, Hobbes defendia que entre os direitos do soberano estaria o de promulgar e de abolir as leis, sendo o único poder legislativo. Por esse motivo, defendia que o poder soberano não poderia ser dividido entre o monarca e o órgão legislativo. Portanto, “a legitimidade tanto política quanto jurídica deriva da autoridade soberana do titular do poder. Por assim dizer, o poder político se legitima pela fórmula contratualista, mas uma vez institucionalizado pelo consentimento dos súditos, absolutiza-se perante a comunidade política”³².

Para Hobbes esse contrato cria um Estado com poder absoluto, a fim de permitir aos homens a vida em sociedade e a superação da situação de violência e de caos. Nesse ponto, Hobbes apresenta uma posição parecida com a de Maquiavel. Para Hobbes essa seria a origem do poder político, quando no momento da

³² Diniz, A. C. A. Teoria da legitimidade do direito e do Estado. São Paulo: Landy Editora, 2006. p.38.

transmissão dos direitos naturais absolutos dos homens a um soberano, e tendo sido essa uma transferência absoluta, em consequência, o poder político do soberano seria uno, indivisível e indissociável.

No caso de Locke e Rousseau, pode-se identificar semelhanças nas idéias de ambos quanto à forma como explicam a necessidade de criação do Estado. De acordo com os mesmos, a criação do Estado teria origem em um *pacto*, ou em um *contrato*, que seria realizado através de uma associação voluntária entre os homens. Este pacto teria o objetivo de romper com o estado de natureza, segundo Locke; ou com um Estado organizado sobre o acúmulo de propriedades nas mãos de poucos, segundo Rousseau. Além do fato de defenderem a existência do Estado, a partir de um pacto, ou um contrato entre os homens, ambos têm em comum o fato de defenderem um tipo particular de Estado a partir de uma concepção humanitária.

Em resumo, para Locke: (a) os direitos do homem derivam da lei da natureza, que seria a expressão da vontade de Deus e são universais, ou seja, estendem-se a todos os homens, independente de sua condição social; (b) Deus ofertou o mundo a todos os homens, em iguais condições. Os homens trabalharam e o fruto de seu trabalho é sua propriedade; (c) para preservar e garantir esses direitos os homens se reuniram em sociedade e, através de um pacto, garantiriam a criação do Estado; e, (d) a função do Estado seria proteger e garantir os direitos naturais dos homens, e não o fazendo, perderia sua legitimidade, e o pacto poderia ser rompido.

Basicamente, o que pode ser identificados nas idéias de Locke é que os homens, ao reunir-se em Estados ou comunidades, submetendo-se a um governo, buscam a proteção de seus bens; enquanto que esta proteção era muito precária no estado de natureza.

Nas idéias de Rousseau identificamos que o contrato social é “uma associação de seres humanos inteligentes, que deliberadamente resolvem formar um tipo de sociedade, à qual passam a prestar obediência mediante o respeito da vontade geral”. Para Rousseau, o contrato social, ao considerar que todos os homens nascem livres e iguais, enfoca o Estado como objeto de um contrato no qual os indivíduos não renunciam a seus direitos naturais, mas ao contrário, entram em acordo para a proteção desses direitos, através do Estado criado para preservá-los. Assim, o Estado expressaria a vontade geral, segundo Rousseau. No entanto, a vontade geral se distingue da vontade de todos, que seria o conjunto das vontades

individuais. Porém, com a institucionalização do convívio social, através de pactos ou contratos, ocorre um processo de persuasão – os indivíduos se submetem ao Estado -, desencadeado justamente por aqueles que mais se beneficiariam com esta associação: os mais ricos. Esta é a forma como Rousseau apresenta o surgimento do Estado.

Portanto, para esses teóricos, a instituição do Estado teria como objetivo principal o seguinte: para Hobbes seria a imposição da lei e da ordem como forma de se evitar a violência, o caos e o estado de guerra; para Locke, seria a garantia dos direitos naturais, ou seja, de propriedade do homem e a liberdade; para Rousseau, seria a de permitir às pessoas viver em harmonia e paz, unidos sob a “vontade geral”.

1.3.3 - A legitimidade do poder do Estado - Na constituição do Estado, um fator enfatizado tanto por Hobbes, Locke quanto por Rousseau foi o relativo à legitimidade do poder do Estado. Percebe-se que a legitimidade do Estado é o foco central na teoria contratualista e uma preocupação nas argumentações desses teóricos.

O ponto comum nesses argumentos era que a legitimação do poder do Estado ocorresse fora da esfera de influência do poder da igreja católica. Como visto anteriormente, para Hobbes essa legitimação era para garantir a manutenção da ordem, e para Locke para a garantia das leis e das liberdades individuais.

A legitimação do poder seria obtida com o consentimento dos homens livres quando da instituição do corpo político, de acordo com Locke³³. Portanto, se o governo não respeitasse o contrato, esse poderia ser desfeito, sendo que o governo deveria garantir a propriedade e, também, a liberdade política e a liberdade individual. Nesse argumento ele contraria Hobbes, ao defender que um governo absoluto não seria legítimo.

A legitimidade para Rousseau tinha como base a instituição do contrato, após o qual a soberania do povo organizado seria superior à do rei. Não existiria o direito divino da coroa, mas apenas o direito legal decorrente da soberania popular. Essa soberania popular seria ilimitada e total. Caberia ao governo a promoção do bem comum. Em caso de quebra do contrato, o povo teria o direito de mudá-lo. Esse pensamento é semelhante ao defendido por Locke. Na prática, Rousseau defendia o

³³ Weffort, F. C. Os clássicos da política (Org.). São Paulo: Editora Ática, 2003..

direito de revolução do povo em caso de quebra do contrato. Rousseau afirma que um governo somente satisfaz a vontade geral quando edita uma legislação que tenha como objetivo assegurar a liberdade e a igualdade dos indivíduos. Por suas idéias, os revolucionários franceses de 1789 o elegeram patrono da Revolução Francesa.

1.3.4 A separação dos poderes - Existia nesses teóricos a preocupação com a natural usurpação do poder por aqueles que fossem encarregados de administrar os negócios do Estado. Dessa forma, verificam-se referências a métodos para evitar o acúmulo de poder naqueles encarregados de administrar os negócios do Estado.

Em Locke, encontra-se a primeira referência à divisão do poder em três áreas distintas do Estado, ou três funções essenciais ao funcionamento do Estado – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Locke defendia a democracia como forma de governo, aceitando como boa a monarquia onde o Poder Legislativo, que considerava o órgão supremo do Estado, fosse independente do rei.

Locke orientava que tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo tinham funções distintas, o que na visão dele seria: a) o Poder Legislativo, para ele o fundamental no Estado, o supremo poder, determina como se devem empregar as forças de um Estado para a conservação da sociedade e de seus membros, ou seja, tem por fim exclusivo a conservação; b) o Poder Executivo, que seria subordinado ao Legislativo, sendo um simples delegado às ordens do Legislativo deve assegurar, no interior do Estado, a execução das leis positivas e, no exterior, os tratados de paz e guerra por meio do Poder Federativo a ele vinculado.

Assim, o argumento central de Locke reside no fato de que a formação do Estado tem base no consentimento do povo. Os poderes Legislativo e Executivo estariam limitados pela realização do bem público, sendo que é o povo, através do direito de insurreição, quem garantiria a harmonia entre esses poderes.

Rousseau via de forma diferente a existência e a separação de poderes. Para ele, como forma de o poder da assembleia ficar fortalecido, não poderia existir um poder executivo distinto dessa assembléia, sendo ele contrário ao poder representativo.

No caso de Hobbes, considerando a defesa que faz de um Estado absoluto, acreditava que a divisão de poderes poderia ocasionar a dissolução do poder político supremo, ou do Estado.

1.3.5 A soberania do Estado - A soberania era entendida como o poder de supremacia que o Estado tinha sobre os indivíduos e os grupos que forma sua população, e de independência em relação aos demais Estados.

Jean Bodin foi o primeiro teórico a abordar a questão da soberania do Estado, sendo que para ele o conceito de soberania estaria relacionado ao fato de o Estado não se submeter a nenhum outro ordenamento jurídico que não seja o do próprio Estado.

Locke considerava que sem soberania não existe o Estado, Já Hobbes, ao defender o absolutismo, defendia que a soberania reside na autoridade instituída em função do contrato social e político firmado. Entendia que o contrato que criou o Estado não poderia nunca ser revogado sob o risco de a sociedade retroceder ao estado de natureza. “A função que Hobbes atribui ao pacto de união é a de fazer passar a humanidade do estado de guerra para o estado de paz, instituindo o poder soberano. Esse pacto de união é concebido de modo a caracterizar a soberania que dele deriva mediante três atributos fundamentais: a irrevogabilidade, o caráter absoluto, a indivisibilidade”³⁴.

O entendimento de Rousseau para o conceito de soberania era contrário ao de Hobbes. Para Rousseau o titular do poder do Estado é o povo. A titularidade da soberania pertence ao povo. Isso significa que a sociedade, o povo, nunca podem perder sua soberania, sendo que o povo nunca deve criar um Estado distinto ou separado de si mesmo. O único órgão soberano é a assembleia e nesta se expressa a soberania.

Embora concorde com Hobbes de que o contrato social criou a sociedade política, Rousseau defende que o Estado surgiu para assegurar a lei natural, bem como manter a harmonia entre os homens. Neste sentido, Locke defende que não existe qualquer cessão dos direitos naturais ao Estado, sendo que por isso este deve

³⁴ Bobbio, Norberto. Thomas Hobbes. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1991. p.43.

ser exercido pela maioria, bem como deve o Estado respeitar os direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade.

Tendo sido o primeiro teórico a abordar a questão da soberania, foi de Bodin a importante contribuição da utilização deste conceito pelos monarcas de toda a Europa. Posteriormente, esse argumento foi utilizado por Rousseau, porém atribuindo essa soberania, ou titularidade, ao povo, o que forneceu as bases dos princípios da moderna democracia, sendo que o direito internacional o adotou como forma de brindar a igualdade entre os Estados.³⁵ Na obra *Os Seis Livros da República*, a mais importante de Jean Bodin, a soberania é abordada como o fundamento principal da República, um poder perpétuo, em função de ser inerente àquele que o exerce, sem admitir delegação e de ser absoluto por não comportar encargos ou condições.

1.3.6 A representação – O conceito de representação tem abordagens diferentes em Hobbes, Locke e Rousseau. Para Hobbes, o governo tem a função de controlar as atividades desenvolvidas no âmbito do Estado, e não representar a sociedade ou os indivíduos. Para Locke, a representação assegura que os governos sejam sensíveis às necessidades do povo. A representação seria uma salvaguarda contra a opressão. Já para Rousseau, a representação não seria suficiente, pois os cidadãos não podem delegar seus deveres cívicos, o que significa que os cidadãos deveriam ser envolvidos politicamente e de forma ativa com as atividades desenvolvidas pelo Estado.

1.3.7 Propriedade, Igualdade e liberdade – Para Hobbes, antes do direito de propriedade, esse direito pertencia a todos, o que colocava os homens em constante estado de guerra. A propriedade para ele era, portanto, necessária à paz. E o direito de propriedade cabe ao soberano decidir. Deve-se acatar a decisão do soberano como a melhor forma para a conservação da paz civil. Assim como aconteceu com os demais direitos naturais, a propriedade passou a ser um dos atributos da soberania e, como tal, passou a ser regulamentada pelo Estado, pelas leis do Estado. Em consequência, para Hobbes a propriedade é uma relação jurídica e sua legitimação, uma emanção do poder soberano, da vontade do Estado.

³⁵ Comparato, F. K. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

Locke tem uma visão diferente de Hobbes por entender que os direitos naturais dos homens não são transferíveis e devem ser garantidos. Portanto, para Locke, a propriedade que é um direito natural, de onde decorrem todos os demais, não deve ser apropriada pelo Estado. O direito à propriedade será estabelecido conforme a força de trabalho de cada um, pois todo homem tem em si uma propriedade, que é sua força de trabalho. O trabalho transforma a natureza e acrescenta valores a ela.

Em relação a Rousseau, as idéias de Locke e Rousseau condicionaram ao trabalho a aquisição e a posse da propriedade. Locke defende que a razão natural mostra que o homem tem direito à auto-preservação, sendo que o direito à terra (que não é dada por Deus, porque Ele deu a terra a todos) é um direito primordial e inalienável daquele que a conseguiu *com o trabalho de seu corpo e obra de suas mãos*, e com isso garante o *direito à propriedade da mesma*. Assim, o direito à propriedade não é dado pelo Estado, sendo anterior a qualquer Constituição e fruto apenas do trabalho do homem. O Estado deve, portanto, reconhecer e proteger a propriedade. Locke defendia, também, que a religião fosse livre e que não dependesse do Estado.

Para Locke, o direito de usufruir de algo, com exclusão dos demais, forma-se na esfera das relações privadas, independente do Estado, sendo este constituído para proteger o direito de propriedade privada. Assim, o estado civil (pacto ou contrato) somente legitimaria os direitos trazidos do estado de natureza que, como direito natural, são derivados da lei natural.

Para Rousseau, a propriedade é entendida no seguinte contexto: alguém que diz que tem algo e esse algo é delimitado (por exemplo: um pedaço de terra). É nesse pedaço de terra que se desenvolve a metalurgia e a agricultura, entre outras atividades, para satisfazer às necessidades humanas. É devido a essas necessidades que os homens, antes livres, se tornam escravos uns dos outros, quer sejam ricos, senhores, escravos ou pobres. A ambição em querer ficar acima dos outros faz com que os homens produzam os frutos da terra não mais para suprir suas necessidades básicas, mas para lucrar à custa do suor dos outros. A propriedade, uma vez estabelecida, seria a origem de inúmeros conflitos diante da ganância e da ambição dos homens. É impossível, para Rousseau, conceber a idéia de propriedade sem conceber também esses conflitos entre o primeiro ocupante e o mais forte.

A igualdade é o pressuposto de toda ordem normativa, seja ela de direito natural ou de direito positivo, segundo Locke. Para ele o estado natural é um estado de liberdade e de igualdade. Em sua obra “Segundo Tratado sobre o Governo”, defende a seguinte idéia: “Estado também de igualdade, em que é recíproco qualquer poder ou jurisdição, ninguém tendo mais do que qualquer outro; nada havendo de mais evidente que criaturas da mesma espécie e da mesma ordem terem que ser também iguais umas às outras, sem subordinação ou rejeição”.

Para Rousseau, os homens não podem renunciar a esses bens essenciais de sua condição natural, ou seja, a liberdade e a igualdade. Por isso, devem constituir-se em sociedade. A afirmação da igualdade é fundamental para Rousseau. O homem só pode ser livre se for igual, assim que surgir uma desigualdade entre os homens acaba-se a liberdade. Rousseau refere-se à igualdade diante da lei, à igualdade jurídica, mas também chega a compreender que existe um problema de igualdade econômica, econômico-social. “Para Rousseau, o único fundamento da liberdade é a igualdade; não há liberdade onde não existe igualdade”³⁶.

Para Locke, existe liberdade na medida em que se leve em consideração a desigualdade entre proprietários e não-proprietários, sendo que a igualdade mata a liberdade; já para Rousseau, o único fundamento da liberdade é a igualdade, não há liberdade onde não existir igualdade.

Assim, verifica-se a grande influência exercida no pensamento político em suas épocas e, mesmo, em épocas posteriores, o estudo das teorias e das idéias defendidas pelos contratualistas. Hobbes criou os fundamentos para a monarquia absolutista, Locke influenciou nas declarações de independência e na Constituição dos Estados Unidos da América, e Rousseau influenciou na Revolução Francesa.

1.4 A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Outro teórico que deixou uma valiosa contribuição quanto à formação do Estado foi Montesquieu (1689 a 1755). As idéias defendidas por Montesquieu estavam voltadas para o funcionamento do Estado, diferente dos contratualistas cujas ideias estavam voltadas para justificar a origem do poder.

³⁶ Gruppi, Luciano. Tudo começou com Maquiavel. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980. p.18.

Em função das transformações das teorias que abordavam a formação do Estado e dos pensamentos sobre as liberdades individuais, os estudos de Montesquieu assumiram relevância ao alertar para o acelerado desenvolvimento da economia, da sociedade e da política, além de alertar para a defesagem existente na estrutura monárquica que predominava naquele período. Essas observações deram origem a duas obras: *Considerações sobre as Causas da Grandeza dos Romanos e da sua Decadência* (1734) e *O Espírito das Leis* (1748).³⁷

Na primeira obra, Montesquieu destaca a importância do sentimento de nacionalidade para a preservação do Estado, e como a concentração de poder é responsável pelo seu definhamento, exemplificando que assim ocorreu com os Estados de Roma e de Constantinopla.

A obra fundamental de Montesquieu foi “O Espírito das Leis”, que serviu como orientação política para se evitar a concentração de poder, e como partilhá-lo, a fim de que houvesse leis que se coadunassem com o espírito e as vontades do Estado.³⁸

As ideias desse teórico estavam voltadas para as transformações políticas frutos das revoluções democráticas. Montesquieu procurou extrair o que de mais proveitoso ofereceu o regime monárquico, a fim de que pudesse garantir a estabilidade a esses regimes vindouros. Analisou a monarquia sob óticas diversas, debruçando-se sobre as razões que enfraqueceram sua estabilidade e geraram sua consequente queda.³⁹

Dedicando-se não somente à decadência do regime monárquico, Montesquieu pesquisou as razões que mantiveram por tantos anos esse regime em ascensão. A essas razões denominou moderação e enfatizou que é necessário encontrar esse conceito e os mecanismos responsáveis por produzi-lo em cada regime para, assim, garantir a sua estabilidade.⁴⁰

Na busca por encontrar tais mecanismos, Montesquieu desenvolveu duas importantes teorias para a formação do Estado: a Teoria dos Princípios e da Natureza dos Regimes, que busca explicar como são os governos; e a Teoria dos

³⁷ Montesquieu, C. O espírito das leis. Tradução Pedro V. Mota. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

³⁸ Idem, 2004.

³⁹ Weffort, F. C. Os clássicos da política (Org.). São Paulo: Editora Ática, 2003.

⁴⁰ Idem, 2003.

Três Poderes, condição para a existência do Estado de Direito e sobre a qual, até hoje, se fundamentam as grandes sociedades.⁴¹

Antes de enunciar qualquer teoria, Montesquieu propôs como objeto de estudo, não as leis naturais que regem as relações entre os homens entre si, mas sim aquelas positivadas, criadas pelo próprio homem, assim como as instituições. Para Montesquieu o homem tem uma tendência a desrespeitar as leis, inclusive aquelas que ele mesmo criou. Além das leis, ressaltou na formação de um Estado a sua estabilidade governamental, ou seja, o regime adotado por aquele grupo organizado de pessoas.

O que diferencia Montesquieu de Hobbes e Locke, os quais se ocuparam de justificar a origem do poder político, foi sua preocupação com o funcionamento do governo. Justificava essa preocupação, afirmando que as mesmas leis e instituições que deram origem ao poder político se prestarão, também, a regulamentar as relações entre pessoas com diversidade de costumes, de credos, de organização, entre outros fatores.

Esse teórico concentrou-se na natureza do poder, ou seja, naquele que o detém, bem como nos princípios de governo que representam a forma através da qual o poder é exercido. Considerou que na república, o poder está concentrado nas mãos do povo, e a virtude é sua maior marca, uma vez que nesse regime se faz necessário algo que garanta a prevalência do interesse público, pelo fato de inexistir um sistema de leis fixas e um segmento que contrarie o poder. Apenas essa característica é capaz de lograr tal intento.⁴²

Motivado pelas alterações nos privilégios anteriormente concedidos à nobreza e pela ascensão da república, Montesquieu desenvolveu sua teoria concentrando-se nas bases constitucionais da liberdade, conforme ele mesmo denominou. Para tanto, baseou-se na estrutura apresentada pelo parlamento britânico naquela época. Observou a existência de uma Câmara Alta, composta pela nobreza, e uma Câmara dos Comuns, que abrigava os representantes do povo. Destacou-se, ainda, a existência de três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.⁴³

⁴¹ Idem, 2003.

⁴² Idem, 2003.

⁴³ Idem, 2003

Em consequência dessas observações, Montesquieu elaborou a Teoria dos Três Poderes, apontando que essa divisão e a independência entre os poderes era necessária para a existência do Estado de Direito. Concluiu que a liberdade depende desses pressupostos e, ainda, que os poderes deveriam contar com uma equivalência, sendo as três funções dotadas de igual importância.⁴⁴

Na prática, a teoria da separação de poderes tem como fundamento a ideia de uma prevenção contra a tendência natural que têm os homens de abusar de qualquer parcela de poder que lhes seja confiada. Assim, estipulou-se que os poderes, ou as funções que são inerentes ao exercício da soberania estatal, deveriam ser exercidas por órgãos distintos.

Montesquieu era um admirador da Constituição inglesa e descreveu detalhadamente a separação dos poderes em Executivo, Judiciário e Legislativo, trabalho que, posteriormente, influenciou na elaboração da Constituição dos Estados Unidos. Para ele, o Executivo deveria ser exercido por um rei, com direito de veto sobre as decisões do parlamento. O Poder Legislativo, que seria convocado pelo executivo, deveria ser constituído em duas casas: os comuns, integrado pelos representantes do povo, e os nobres, formado por nobres, hereditário e com a faculdade de vetar as decisões do corpo dos comuns.

Para Montesquieu, na separação dos poderes, seriam atribuídas ao Estado três funções, ou seja:

- Poder Legislativo, pela qual o príncipe faz as leis para algum tempo, ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas;

- Poder Executivo das coisas que dependem do direito das *gentes*, pela qual ele faz a paz ou a guerra, envia e recebe embaixadores, estabelece a ordem, prevê as invasões, etc.;

- Poder Executivo das coisas que dependem do direito civil, mediante o qual pune os crimes e julga os dissídios dos particulares, ou seja, o poder de julgar e de dizer o direito, caracterizando o poder jurisdicional do Estado, ou Poder Judiciário.

⁴⁴ Montesquieu, C. O espírito das leis. Tradução Pedro V. Mota. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Para Montesquieu o poder de fazer as leis, o de executar as resoluções e o de julgar os dissídios, pela mesma pessoa, poderia facilmente levar à opressão e à tirania, motivo pelo qual as funções acima descritas deveriam ser confiadas a pessoas distintas, para que um poder controle o outro e lhe sirva de freio. O que Montesquieu buscava era a distribuição do poder e da autoridade pelo modo legal, com a finalidade de evitar a arbitrariedade e a violência.

Trata-se, em sua essência, de conceber um poder que seja capaz de contrariar outro poder, moderando um ao outro, criando, assim, o sistema de freios e contrapesos. As ideias defendidas por Montesquieu tiveram uma forte influência nos Estados Unidos da América, principalmente nos teóricos que ficaram conhecidos como os Federalistas, contribuindo decisivamente para a criação de uma forma de governo onde a separação dos poderes pela primeira vez foi instituída. Isso tornou as concepções de Montesquieu contemporâneas, sendo utilizadas nas constituições atuais como uma das primeiras modalidades de garantia das liberdades individuais.⁴⁵

1.5 O FEDERALISTA: A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA FORMA DE GOVERNO

Na década de 1770, sob a influência das ideias liberais de John Locke, Rousseau e Montesquieu, os colonos americanos intensificaram as atividades políticas em defesa da vida, da liberdade e da propriedade. Na década seguinte, agora sob a influência das ideias de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay - ideias consolidadas na obra *O Federalista*⁴⁶, em 1788 -, desenvolveram-se os debates que deram origem ao constitucionalismo dos Estados Unidos da América, ou a uma nova forma de governo até então desconhecida, e que teve repercussão e influenciou inúmeros países, entre os quais o Brasil quatro décadas depois.

Esses debates foram motivados pela incerteza quanto ao futuro das ex-colônias inglesas que, naquele período, estavam organizadas sob a forma de

⁴⁵ Idem, 2004.

⁴⁶ Hamilton, A; Madison, J; Jay, J. *O Federalista*. 3a ed. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas, Russel, 2009.

Confederação, com os Estados tendo independência em relação aos demais e a um poder central. A evolução daquelas idéias e propostas contribuiu para orientar o desenvolvimento do constitucionalismo dos Estados Unidos da América.

As origens dessas discussões tinham como base o período imediatamente posterior à guerra de independência americana (1861–1865), a crise econômica que se abateu naquele período sobre os Estados Confederados, ao modo como esses Estados passaram a se relacionar, quanto ao receio de conflito e enfrentamento contra outros países, etc. Porém, a principal incerteza estava centrada em como fortalecer a economia e como manter a integração e garantir a defesa dos Estados Confederados.

As principais críticas residiam na dificuldade de desenvolver essas ações tendo como base uma constituição de Confederação, na qual os Estados tinham independência para decidir seus interesses. O que diferencia uma Confederação de uma Federação é o fato de existir a manutenção da soberania no caso da Confederação; já no caso da Federação, os Estados transferem para um poder central - a União Federal - suas soberanias.

Os argumentos de Hamilton, Madison e Jay estavam centrados justamente na fraqueza da confederação, instituída, em 1781, logo após a independência americana. Era uma situação em que o Congresso não tinha autoridade para exigir que as leis fossem cumpridas, cabendo aos Estados a responsabilidade pela aplicação das mesmas. A observação de Hamilton era que

Se não houver penalidade associada à desobediência, as resoluções ou ordens que pretendem ter força de lei serão, na realidade, nada mais que conselhos ou recomendações.

Em 1787, ocorreu uma reunião na Filadélfia, que ficou conhecida como Convenção Constitucional, que tinha como objetivo a revisão dos artigos da Constituição da Confederação. Foi utilizando essa convenção que Hamilton, Madison e Jay tiveram a intenção de rever e atualizar a Constituição da Confederação. A proposta era substituir a Confederação pelo Federalismo, dando origem a uma nova forma de governo. E foi na defesa dessa nova forma de governo que esses teóricos editaram uma série de 85 (oitenta e cinco) artigos, publicados em Nova York, em 1788, cujo objetivo foi defender a ratificação dessa nova Constituição pelos Estados

integrantes da Confederação. Outro objetivo dos artigos publicados foi a explicação e o convencimento de como poderia ser construído o que ficou conhecido como o constitucionalismo americano, ou seja, qual seria a racionalidade a ser aplicada na construção de uma forma de governo republicana baseada, principalmente, na separação dos poderes e na representação.

Na prática, o objetivo era permitir que o Congresso tivesse maiores poderes para decidir sobre assuntos de interesse nacional e que estivessem relacionados com a legislação do comércio e sobre arrecadação de tributos. Para tanto, Hamilton escreveu três artigos procurando influenciar os líderes políticos quanto à necessidade de um Congresso com maiores poderes.

A Constituição defendida pelos federalistas tinha como base as idéias dos pensadores liberais John Locke, Montesquieu e Rousseau. Ao se posicionarem contrários ao absolutismo, os federalistas defendiam um ponto de vista político onde se destacava um governo que respeitasse a liberdade e a igualdade, sob uma nova forma de governo, ou conforme defendido nos artigos publicados, um governo popular com uma sociedade onde houvesse igualdade para todos os cidadãos. Destacam-se nesses teóricos as ideias de um governo em que existisse um equilíbrio entre os três poderes, que foi a base do constitucionalismo americano, conforme defendido por Montesquieu.

O que se percebe da leitura dos artigos publicados pelos federalistas é que as ideias defendidas constituíram o fundamento da teoria política para a nova Constituição Americana. A efetivação da liberdade estava presente no contexto da revolução americana, bem como nas discussões para aprovação de uma nova ordem política. Essa foi a visão também de Montesquieu, autor conhecido dos federalistas.

O conceito de República para os norte-americanos, nas palavras de Madison (Artigo 10) estava centrada em que

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger.

Observa-se que os federalistas ultrapassaram as teorias dos clássicos, ao não visualizarem a barreira geográfica para a instituição de um governo republicano, ao

contrário dos clássicos, ainda presos à dimensão espacial das cidades-Estado européias.

Considera-se que a contribuição mais importante dos artigos publicados vem de James Madison, que escreveu mais de 20 artigos, entre os quais o Artigo 10, que trata da separação dos poderes, e o Artigo 51, que trata da necessidade de um governo central forte.

As propostas dos federalistas eram bem elaboradas e claras, conforme pode-se verificar nesta defesa de Madison:

Proponho-me discutir, numa série de artigos, os interessantes tópicos que se seguem: A utilidade da União para vossa prosperidade política; A insuficiência da atual Confederação para preservar essa União; A necessidade, para a consecução dessa meta, de um governo pelo menos tão vigoroso quanto o proposto; A conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano; Sua analogia com vossa Constituição estadual; A segurança adicional que sua adoção proporcionará à preservação dessa espécie de governo, à liberdade e à propriedade.

O resultado da mobilização popular e política promovida pelos federalistas, na tentativa de convencer a classe política e o povo de Nova Iorque a aceitar a nova Constituição americana, contribuiu decisivamente para a criação do federalismo, para a instituição da separação dos poderes e na implantação de um governo republicano. Nessa nova forma de governo destacou-se a representação e a divisão dos poderes.

No entanto, existia o receio de que a divisão dos poderes pudesse levar o Poder Legislativo a ter uma preponderância sobre o Executivo e o Judiciário. A opção considerada foi o estabelecimento de freios e contrapesos de modo a permitir um equilíbrio entre esses poderes. Assim, foi proposto o poder de veto para o Executivo; o poder de nomear foi dado ao Presidente, porém somente com a confirmação do Senado; e o poder de declarar a Guerra permaneceu com o Congresso.

A federação instituída teve como característica um governo central forte, sendo que ficou a cargo da União o trato de assuntos relacionados com a legislação civil e penal, a tributação e os tratados de paz e as relações internacionais.

A justificativa de Madison (Artigo 51) para a instituição de mecanismos que pudessem levar a um equilíbrio entre os poderes pode ser observada na seguinte argumentação:

Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos.

Na prática, a proposta estabeleceu o controle do governo pelo governo, ou conforme o federalista:

A fim de lançar os devidos fundamentos para a atuação separada e distinta dos diferentes poderes do governo [...] é evidente que cada um deles deve ter uma personalidade própria e, conseqüentemente, ser de tal maneira constituído que os membros de um tenham a menor ingerência possível na escolha dos membros dos outros. Para que esse princípio fosse rigorosamente observado, seria necessário que todas as designações para as magistraturas supremas do executivo, do legislativo e do judiciário tivessem a mesma fonte de autoridade – o povo [...]. (Artigo 51).

Ainda, na defesa da separação dos poderes, Madison apresenta qual deveria ser a essência e a lógica a ser empregada na estruturação desta forma de governo:

Ao constituir-se um governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens –, a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo [...]. Assim, para frear a relação de poder entre as esferas do executivo, legislativo e judiciário, ressalta ainda que [...] os membros de cada um dos três ramos do poder devem ser tão pouco dependentes quanto possível dos demais.

[...] Todavia, a grande segurança contra uma gradual concentração de vários poderes no mesmo ramo do governo consiste em dar aos que administram, a cada um deles, os necessários meios constitucionais e motivações pessoais para que resistam às intromissões dos outros. [...] A ambição deve ser utilizada para neutralizar a ambição. Os interesses pessoais serão associados aos direitos constitucionais. [...] Em outras palavras, um poder deve controlar o outro ou as pessoas devem controlar as outras. Assim, os interesses privados de cada cidadão devem ser uma sentinela dos direitos público.

A dificuldade de distribuir para cada um dos poderes instrumentos legais iguais que permitissem um equilíbrio, também é abordado por Madison que, na prática, aponta uma opção:

A solução [...] está em repartir essa autoridade entre diferentes ramos e torná-los — utilizando maneiras diferenciadas de eleição e distintos princípios de ação — tão pouco interligados quanto o permitir a natureza comum partilhada por suas funções e a dependência em relação à sociedade.

O resultado dessa argumentação, além das opções discutidas, foi o surgimento, na estrutura do governo republicano, da figura da Câmara de Deputados e do Senado, ambas com atribuições e responsabilidades diferenciadas. Conforme Madison (artigo 57):

A Câmara dos Deputados é o lugar onde os cidadãos se fazem representar, e o Senado é onde os Estados têm voz igual, para discutir assuntos de interesse da federação. Isso garante a proporcionalidade e a igualdade, e ainda possibilita um controle interno do mais poderoso dos três poderes da União.

De acordo com essa argumentação, o governo nacional seria estabelecido na “Casa dos representantes”, que seria proporcionalmente eleito pelo mesmo critério estabelecido para as eleições estaduais, e o governo federal seria a representação dos Estados no Senado. Ou seja, neste sistema híbrido, encontra-se a representação de um governo nacional e federal. Nesta situação, existiria, ainda, a necessidade de que determinadas votações fossem efetuadas nas duas casas legislativas.

A criação de um senado seria fundamental para controlar o governo, devido a ser o representante do povo. Isto evitaria que os líderes tomassem decisões sem fundamento e por impulso. O senado também deveria corrigir todos os erros que a legislação cometesse. Não deveria permitir que leis alienadas, ou as emendas confusas fossem aprovadas. O senado deveria defender os interesses do povo americano.

Outra forma de limitação instituída foi a dos tribunais, integrados por juízes com estabilidade em seus cargos. Foi o primeiro país a instaurar a estabilidade do judiciário que, a partir de então estaria vinculado ao Estado e, não mais, ao governo.

Relativo ao Poder Judiciário, Hamilton (Artigo 78), argumenta que seria o mais fraco dos três poderes. Sobre a importância do Poder Judiciário apresenta que:

A independência integral das cortes de justiça é particularmente essencial em uma Constituição limitada. Ao qualificar uma Constituição como limitada, [...] que ela contém certas restrições específicas à autoridade legislativa [...]. Limitações dessa natureza somente poderão ser preservadas na prática através das cortes de justiça, que têm o dever de declarar nulos todos os atos contrários ao manifesto espírito da Constituição.

A obra O Federalista foi fundamental ao orientar a racionalização aplicada na estruturação do Estado americano, bem como na implementação de uma nova forma de governo e que, até o final do século XVIII, era desconhecida. É o momento em que a questão envolvendo a liberdade, a vida e a propriedade, segundo alguns teóricos, deixa o campo das idéias e é transferida para o mundo real. Até os dias atuais, é difícil contestar a teoria defendida pelos federalistas. Também, não há como discordar

que eles deram uma inestimável contribuição ao que hoje conhecemos como liberalismo.

Assim como foram influenciados pelos ideais dos teóricos clássicos, durante o período da guerra da independência americana, ou na institucionalização de uma nova forma de governo, podemos considerar, também, que as ações decorrentes da forma política praticada pelos norte-americanos influenciaram outras sociedades e países, entre os quais o Brasil, com reflexos profundos quando da elaboração da primeira Constituição do Brasil e do regime monárquico em 1824, bem como, posteriormente, durante a instituição da República Federativa em 1891.

1.6 A DEMOCRACIA E O LEGISLATIVO: UM PODER EM ABERTO.

Atualmente, embora seja considerada por muitos estudiosos como a forma de governo mais adequada para solucionar os conflitos e atender os interesses das sociedades modernas, quando comparada com outras formas de governo, a democracia representativa tem sido, também, alvo de duras críticas quanto ao seu funcionamento. Um exemplo de crítica pode ser percebido nas palavras de José Saramago, quando afirma que o chamado sistema democrático parece, cada vez mais, um governo dos ricos e, cada vez menos, um governo do povo. Defende que é impossível negar o óbvio, de que a massa de pobres convocada a votar jamais é chamada a governar, ou que na hipótese de um governo formado pelos pobres, eles não disporiam de meios para modificar a organização do universo dos ricos, que os dominam, os vigiam e os oprimem⁴⁷. Esta é uma afirmativa que tem relação com a teoria das elites, na qual em cada sociedade, o poder político pertenceria a um restrito círculo de pessoas que impõe decisões para todos os membros do grupo, mesmo que tenham que recorrer à força.

Segundo Dahl⁴⁸ as questões envolvendo a democracia têm sido discutidas a pelo menos 2.500 anos, ou seja:

O rumo da história democrática mais parece uma trilha de um viajante atravessando um deserto plano e quase interminável, quebrada por apenas

⁴⁷ Saramago, José. O que é, afinal, a democracia? *Alterglobalização. Lê monde diplomatique Brasil* 01 de agosto de 2004. Tradução: Jô Amado.

⁴⁸ Dahl, R. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2001. p.19

alguns morrinhos, até finalmente iniciar a longa subida até a altura no presente.

O que se destaca no desenvolvimento histórico das questões envolvendo a forma de governo democrático é o hiato existente entre o que foi praticado em Atenas e, após, as tentativas de retorno às idéias e práticas democráticas promovidas pelas revoluções americana (1776) e francesa (1789).

Portanto, foi no século XVII que se verificaram as primeiras reflexões e formulações teóricas sobre o sistema de governo democrático. Coube a John Locke as primeiras elaborações de que o poder dos governos é fruto de um acordo livre e recíproco entre os integrantes de uma sociedade, além de defender a separação entre os poderes Legislativo e Judiciário, tal como são hoje conhecidos. Considerado o pai do Iluminismo, suas idéias eram contrárias ao absolutismo característico naquele período. Em suas obras, *Ensaio acerca do entendimento humano (1690)* e *Primeiro e Segundo tratado sobre o governo civil (1690)*, encontram-se argumentos em defesa do direito à vida, à liberdade e à propriedade, quando defende que os governos têm a finalidade de garantir os direitos dos cidadãos.

No século seguinte, verifica-se também a importante contribuição de Montesquieu na defesa dos princípios da democracia em sua obra o *Espírito das Leis* (1748). Apresenta três tipos de governo – despotismo, com base no temor; república, com base na virtude; e a monarquia, com base na honra -, sendo que defende a monarquia constitucional como a melhor forma de governo. Argumentava que a liberdade política seria garantida pela separação e pela independência dos poderes que fundamentam o Estado: o Legislativo, O Executivo e o Judiciário, formulando, dessa forma, os princípios da moderna democracia, onde a separação dos poderes teria a finalidade de evitar os abusos dos governantes.

Dessa forma, Locke e Montesquieu foram os pioneiros na defesa da separação dos poderes, sendo que para Locke o Legislativo seria o poder preponderante. Nesse período, verifica-se, também, a participação de Jean-Jacques Rousseau, que em sua obra *O Contrato Social* (1762) defende os princípios da democracia, traduzida como a expressão maior da vontade geral dos indivíduos de uma determinada nação, ou seja, “[...] o povo, que, submetido às leis, deve ser o autor das mesmas; aqueles que

*se associam é que devem regular as condições das sociedades*⁴⁹". As idéias de Rousseau tiveram uma maior aceitação junto às classes populares, tendo influenciado na Revolução Francesa. Por outro lado, essas idéias não foram aceitas pela burguesia, em função de criticar, principalmente, a propriedade privada.

Outra importante contribuição que fortaleceu os princípios da democracia no século XVIII, verificou-se na participação de Madison, Hamilton e Jay, na obra *O Federalista* (1788), onde defendiam a separação dos poderes e um maior equilíbrio entre os mesmos. Estabeleceram, ainda, as regras para a questão da representação nos governos a serem formados.

Portanto, a representação tornou-se a primeira diferença significativa entre a democracia praticada na antiguidade e a democracia moderna. A segunda diferença reside em uma objetiva declaração sobre a defesa dos direitos individuais, como ocorreu com as constituições da França e dos Estados Unidos.

Recentemente, principalmente no século XX, a questão do sufrágio universal tornou-se a terceira diferença significativa entre a forma de governo democrático e aqueles não democráticos. A respeito da origem e da evolução do direito do cidadão em um governo democrático, torna-se importante a observação feita por Roberto Dahl no livro "Sobre a Democracia":

Embora Tocqueville afirmasse que "o estado de Maryland, fundado por homens de classe, foi o primeiro a proclamar o sufrágio universal", como quase todos os homens (e mulheres) de seu tempo, tacitamente pressupôs que "universal" não incluísse as mulheres. Não incluía alguns homens. O "sufrágio universal" de Maryland também excluía a maioria dos afro-americanos. Por toda parte, em países que eram mais ou menos democráticos, como os Estados Unidos, uma boa metade de todos os adultos estava completamente excluída da vida política nacional simplesmente por serem mulheres; além disso, o sufrágio era negado a muitos homens porque não satisfaziam as exigências de ser alfabetizados ou ter propriedades, exclusão essa apoiada por muita gente que se considerava defensora de um governo democrático ou republicano. A Nova Zelândia estendeu às mulheres o sufrágio nas eleições nacionais em 1893 e a Austrália em 1902, mas em países democráticos, em outros aspectos, as mulheres não obtiveram o sufrágio em eleições nacionais até mais ou menos 1920. Na Bélgica, na França e na Suíça - países que a maioria das pessoas chamaria de altamente democráticos -, as mulheres só puderam votar depois da Segunda Guerra Mundial. Hoje ainda é difícil para muita gente apreender o que "democracia" significava para os que nos precederam; permita-me enfatizar mais uma vez a diferença: durante 25 séculos, em todas as democracias e repúblicas, os direitos de se envolver plenamente na vida política estavam restritos a uma minoria de adultos. O governo "democrático" era um governo apenas de homens - e nem todos...

⁴⁹ Rousseau, J. J. Do contrato social, II, cap VI.

Somente no século XX é que tanto na teoria como na prática a democracia veio a exigir que os direitos de envolver-se plenamente na vida política deveriam ser estendidos, com pouquíssimas exceções - se é que devesse haver alguma -, a toda a população adulta com residência permanente em um país⁵⁰.

A democracia representativa é uma opção para as dificuldades presentes na participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos de interesse geral na atualidade. Em função das características dos Estados, em que prevalecem as grandes extensões territoriais, as complexidades envolvendo as demandas sociais, a regulamentação do comércio e da indústria, as complexidades nas decisões envolvendo assuntos e problemas de interesse geral, etc., o que dificulta a reunião e a participação direta dos cidadãos, tornou-se comum que as atividades relativas ao processo democrático fossem exercidas por meio de um sistema indireto, ou seja, um sistema representativo. A democracia representativa ocorre, portanto, quando as decisões e as discussões de interesse dos cidadãos são transferidas para aqueles que são escolhidos para exercerem tal função. Segundo Bobbio⁵¹:

[...] um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.

Ou, de acordo com Silva⁵², a democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania.

Bobbio defende que o que caracteriza uma democracia representativa é, com respeito ao “quem”, que o representante seja um fiduciário e não um delegado, ou seja, na medida em que tem a confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; e é, com respeito ao “que coisa”, que o fiduciário represente os interesses gerais e não os interesses particulares. E exatamente porque são representados os interesses gerais e não os interesses particulares dos eleitores, que na democracia representativa existe a proibição de mandato imperativo. Os representantes deveriam

⁵⁰ Dahl, R. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2001. p.103.

⁵¹ Bobbio, N. - 2000, p. 57

⁵² José Afonso da Silva, 1996, p. 137

tutelar exclusivamente os interesses gerais da população, sendo que muitas vezes essa característica é deturpada e passa-se a tutelar os interesses de grupos específicos:

[...] não estou querendo afirmar que os nossos parlamentos estejam dedicados apenas ao interesse geral. Uma das chagas do nosso parlamentarismo, tantas vezes denunciada e tão pouco medicada, é a proliferação das assim chamadas “leizinhas” [“leggine”] que são precisamente o efeito da predominância de interesses particulares, de grupo, categoria, no pior sentido da palavra corporativos. E se trata exatamente de uma chaga e não de um efeito benéfico, exatamente de um dos aspectos degenerativos dos parlamentos, que deveriam ser corrigidos e não agravados⁵³.

Quanto aos procedimentos e regras utilizadas em um governo democrático, principalmente nos países de tradição democrático-liberal, as definições de Democracia tendem a resolver-se e a esgotar-se num elenco mais ou menos amplo de regras de jogo, ou, como se diz, de procedimentos universais.

Em função dos procedimentos e das regras usadas para se chegar a uma decisão política, Bobbio classifica a democracia em formal e substancial. No caso da democracia formal não se considera o que decidir, mas tão somente a decisão política. Em contraposição à democracia formal, Bobbio classifica como democracia substancial aquela em que existe um conjunto de objetivos, entre os quais sobressai o da igualdade jurídica, social e econômica, independente dos meios para os alcançar. A democracia substancial refere-se àquela em que existem os meios e as regras estabelecidas para garantir a todos os cidadãos a ascensão e o exercício do poder político, indiferente do uso que dele será feito.

A essência de uma democracia é o fato de o governo ser resultado da vontade popular, principal fonte da soberania; de o governo prestar contas à sociedade dos atos e omissões ocorridas; e de o Estado ser constituído em bases e regras que claramente delimitem o campo de atuação do Estado em benefício da defesa dos direitos básicos dos cidadãos.

Existem diversas razões que justificam ser a democracia o melhor sistema político. Dahl apresenta dez razões que justificariam a democracia como desejável: a) direitos essenciais, ou a garantia aos cidadãos dos direitos fundamentais que não são

⁵³ Bobbio, N, O futuro da democracia - 1997, p.47

concedidos por governos não-democráticos; b) liberdade geral: de acordo com Dahl⁵⁴ “[...] os cidadãos numa democracia, com certeza, gozam de uma série de liberdades ainda mais extensa”; c) igualdade política: somente um governo democrático pode trazer um alto grau de igualdade política entre os cidadãos; d) autodeterminação: significando a garantia aos cidadãos a possibilidade de exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou: *viverem sob leis de sua própria escolha*⁵⁵; d) autonomia moral: a democracia capacitará os cidadãos a viverem como indivíduos dotados de responsabilidade moral. “*Ser moralmente responsável é ter o governo de si no domínio das opções moralmente pertinentes*⁵⁶.”; e) evitar a tirania: um governo democrático responde melhor do que governos não-democráticos na prevenção contra desmandos de governos autocratas, cruéis e por vezes corruptos; f) desenvolvimento humano: “*A democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer opção viável*⁵⁷”; g) proteção dos interesses pessoais essenciais: a democracia é a forma de governo que ajuda as pessoas na proteção de seus interesses. Nem sempre fazer parte do eleitorado garante a proteção desses interesses, mas não fazer parte com certeza gerará graves danos a esses interesses.

Para que uma democracia possa ser considerada como tal, na visão de Robert Dahl⁵⁸, seriam necessários que os critérios a seguir fossem efetivamente verificados: a) participação efetiva: a totalidade dos cidadãos tem oportunidades iguais e efetivas para que todos conheçam suas opiniões sobre determinada política a ser adotada pela instituição; b) igualdade de voto: todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de votos, e todos os votos deverão ter o mesmo peso; c) aquisição de entendimento esclarecido: cada membro da instituição terá o direito de aprender sobre as políticas alternativas e suas conseqüências para a instituição; d) exercer o controle definitivo do planejamento: cada membro poderá escolher como e quais as questões que devem ser incluídas no planejamento; e) Inclusão dos adultos: deverá ocorrer a inclusão de todos os adultos, ou pelo menos a maioria deles.

Embora existam algumas discordâncias na definição e na avaliação da democracia, os critérios propostos ainda recebem amplo apoio. Esses critérios já estavam implícitos na definição que Lincoln propôs para democracia, como o governo

⁵⁴ Dahl, 2001, p.64

⁵⁵ Idem, p.73

⁵⁶ Idem, p.68.

⁵⁷ Idem, p.68.

⁵⁸ Idem, p.50

pelo povo (ou por representantes do povo) e para o povo. Por exemplo, a expressão “pelo povo” contém implicitamente o sufrágio universal, o acesso aos cargos públicos e eleições livres e honestas⁵⁹.

Além dos critérios acima, segundo Dahl⁶⁰ ainda são necessárias a existência de certas instituições políticas para a existência de um governo democrático, sendo elas: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e freqüentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificadas; e) autonomia para as associações; e, a f) cidadania inclusiva.

É reconhecido que na transformação social ocorrida em todos os regimes do Estado nacional, o estado democrático foi aquele que permitiu as condições para a solução dos complexos problemas estruturais e sociais da sociedade moderna, em paralelo com o incremento na expansão da liberdade coletiva e individual. É considerado melhor e mais eficiente que qualquer outro regime autoritário ou de cunho constitucional semiautoritário. Além disso, uma sociedade é democrática quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos. Assim, a essência da democracia é a garantia dos direitos individuais dos cidadãos, e onde tais direitos não existam nem estejam garantidos, tem-se o direito de lutar por eles e exigi-los.

Nesse sentido, a democracia é uma forma política que considera como legítimo e legal o conflito de interesses entre a sociedade e o governo, ou mesmo os interesses conflitantes entre os integrantes da própria sociedade, porém permitindo que os mesmos possam ser solucionados pela própria sociedade.

Portanto, qual seria a melhor forma de ampliar e permitir que esses conflitos possam ser solucionados e atendam aos interesses dos cidadãos e da sociedade? De acordo com Bobbio, a melhor maneira para se ampliar a democracia para toda a sociedade é por meio da extensão do poder ascendente, ou seja, aquele que vem de baixo para cima, para o âmbito da sociedade civil. Alerta que o discurso sobre o significado de democracia não pode ser considerado concluído se não se dá conta do

⁵⁹ Lijphart Arend. Modelos de democracia. p.70

⁶⁰ Dahl, R. 2001, p.99

fato de que, além da democracia como forma de governo, há também um significado mais amplo de democracia, que não engloba somente o Estado, mas toda a sociedade e suas esferas de poder.

“O deslocamento do ângulo visual do Estado para a sociedade civil nos obriga a considerar que existem outros centros de poder além do Estado. Nossas sociedades não são monocráticas, mas policráticas⁶¹”.

Nas últimas décadas, a sociedade exigiu do Estado uma ampliação em sua esfera de atuação. Isso se verificou tanto na esfera das políticas públicas, bem como nas adequações e exigências de legislações cada vez mais específicas e abrangentes. Em que pese a teoria da separação dos poderes ser característica de um estado democrático, as exigências das novas democracias não conseguiram impedir que houvesse uma concentração de poderes, principalmente no Executivo. Típico do governo presidencialista, onde existe o acúmulo das funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo, além de responsável pela administração pública e militar, isso causa distorções no sistema política representativo, tendo como consequência um governo personalista e, muitas vezes, contribuindo para ampliar a distancia entre sociedade e Estado.

Como se afirmou varias vezes, o defeito da democracia representativa se comparada com a democracia direta consiste na tendência à formação destas pequenas oligarquias que são os comitês dirigentes dos partidos⁶².

O problema principal da democracia é, portanto, que, apesar de importantes, as eleições e os partidos não bastam – é preciso, de uma forma mais ampla e múltipla, a participação pessoal mais desenvolvida de cada um⁶³.

Saramago considera que existe uma distorção na democracia, quando as instâncias do poder político tentam desviar nossa atenção do óbvio: dentro do próprio mecanismo eleitoral, encontram-se em conflito uma opção política, representada pelo voto, e uma abdicação cívica. Questiona se não é fato que, no momento exato em que a cédula é introduzida na urna, o eleitor transfere para outras mãos - sem qualquer contrapartida, salvo promessas feitas durante a campanha eleitoral - a parcela de poder político que detinha até então enquanto membro da comunidade de cidadãos?

⁶¹ Bobbio, N. 2000, p.70.

⁶² Bobbio, N. O futuro da democracia. São Paulo, Editora Paz e Terra. P.61.

⁶³ Calvez, Jean-Yves. Política. São Paulo, Editora Ática, 1997. p.98.

Por outro lado, encontramos também defesas do sistema democrático, quando se enfatizam que as distorções são encontradas no método como as ações são desenvolvidas e não na democracia propriamente dita:

Não há problemas com a democracia, mas há problemas na democracia. Para resolvê-los, é indispensável fazer uso do mais precioso instrumento que ela nos oferece: a liberdade. Liberdade para discutir o que perturba, o que alguns prefeririam que ficasse oculto. Liberdade para dizer que o rei está nu e procurar compreender por quê. Liberdade para saber por que um sistema que é quase sinônimo de igualdade convive com a mais alta desigualdade do planeta; para saber se o que discutimos é o que precisamos discutir ou o que outros nos impuseram, para saber quais são nossas urgências e prioridades⁶⁴.

Ou então, como defende Calvez:

A questão é saber como realizar a democracia: como fazer justiça, de fato, às suas exigências sem cair na utopia de abolir a autoridade. Sua história recente é a história atormentada dessa busca⁶⁵.

Apesar das críticas ao governo democrático na atualidade, em função das sérias dificuldades presentes, principalmente, no sistema de representação, os estudos comprovam que esta forma de governo é a que ainda permite as melhores condições para o cidadão em termos de garantias individuais, direitos políticos, etc. Nessa forma de governo, torna-se destacada a presença e a participação do Poder Legislativo, legítimo representante do cidadão e da sociedade, ou segundo Locke, o poder que deveria ser o poder preponderante.

Na seqüência, este trabalho abordará as transformações verificadas no Poder Legislativo brasileiro, no período de 1824 até 1988, onde, a exemplo de outros países, também se verificou distorções quanto à forma de representação política. Bobbio afirma que é algo fora de discussão que a permanência das oligarquias, ou das elites, no poder esteja em contraste com os ideais democráticos⁶⁶. No caso do Brasil, as palavras de Fernando Henrique Cardoso, sintetizam bem a realidade da democracia brasileira.

É compreensível e salutar que em países como o Brasil – de tradição elitista e de pensamento político conservador ordenado ao redor do eixo estatal – haja a valorização dos movimentos sociais e que se desenvolva uma atitude ética de solidariedade com as bases. Mas é teoricamente insatisfatório e politicamente pouco eficaz imaginar uma política de transformação social que não diga o que fazer *no e com* o Estado para redirecioná-lo em benefício da maioria⁶⁷.

⁶⁴ Democracia na América Latina – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Tradução de Mônica Hirtz. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004. p.21.

⁶⁵ Calvez, Jean-Yves. Política. São Paulo, Editora Ática, 1997. p.82.

⁶⁶ Bobbio, Norberto. O futuro da democracia. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1997. p.11.

⁶⁷ Fernando Henrique Cardoso. A construção da democracia. São Paulo, Editora Siciliano, 1993. p.265

CAPÍTULO 2

2. AS TRANSFORMAÇÕES DO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL

Este capítulo tem o objetivo de analisar a origem e as transformações ocorridas com o Poder Legislativo no Brasil. Esta análise foi realizada tendo como parâmetros os eventos históricos ocorridos e que ensejaram no desenvolvimento das Constituições do Brasil Império e do Brasil República. Este estudo foi essencial para a compreensão das atuais características e formas de atuação do Poder Legislativo brasileiro.

As primeiras atividades do Poder Legislativo brasileiro ocorreram durante o processo de Independência. A partir desse período, principalmente em função da evolução histórica do Brasil, a consolidação do Poder Legislativo sofreu mudanças significativas. Foram alterações que ocorreram, principalmente, em períodos caracterizados por profundas mudanças políticas e sociais no país. É nesse cenário que surgem a organização e a consolidação dos primeiros partidos políticos brasileiros.

Após a independência de Portugal, o Brasil teve oito Constituições, sendo a primeira outorgada ainda no Império, em 1824, e as demais promulgadas durante o período republicano em 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988.

O que revelam esses momentos é que “a história do Poder Legislativo no Brasil está intimamente ligada ao ideário de Nação e explica de forma contundente a formação mesmo da nacionalidade e do Estado brasileiro se construindo como democracia”. (SARNEY, 2003, p.11).

2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1824

O início das atividades legislativas ocorreram logo após o rompimento político do Império do Brasil com a metrópole portuguesa. Em função da necessidade de estabelecer as bases da organização do Estado brasileiro, o Imperador editou um

decreto com as instruções para as eleições de deputados para a “Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Reino do Brasil”, convocada para o ano seguinte após a independência. Essa Assembléia “se reuniu, pela primeira vez, em sessão solene preparatória, no dia 17 de abril de 1823.” (CUNHA, 2003, p.13).

Porém, nesse período, já existiam grupos organizados com atuação política, sendo uns favoráveis à orientação do monarca D. Pedro I, e outros com atuação política contrária às orientações do Imperador. A existência de ações políticas contrárias aos atos do Imperador, principalmente tentando limitar os poderes do monarca, e também em função da indefinição da soberania da Constituinte, resultou na sua dissolução da mesma pelo Imperador no mesmo ano. Em consequência, o Imperador outorgou, no dia 25 de março de 1824, a primeira Carta Magna do Brasil.

Relativo ao desempenho das funções do poder político, a Constituição de 1824 estabeleceu a separação entre os poderes com base na teoria da divisão dos poderes de Montesquieu e, também, por influência do constitucionalismo norte-americano. Foram instituídos os poderes clássicos, ou seja, o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário, além do Poder Moderador. O Poder Moderador constituía a chave da organização do Império, sendo de exercício exclusivo do Imperador. Naquele período, a participação política ainda era muito reduzida, por causa do voto censitário e da centralização de poder na figura do monarca. A norma constitucional de separação e independência entre os Poderes prevaleceu até o fim da monarquia em 1889, quando a Constituição da República, em 1891, aboliu o Poder Moderador.

A Constituição de 1824 orientava a estruturação de um Poder Legislativo bicameral, denominado Assembleia Geral, dividida em Câmara dos Deputados e Senado. Nas Províncias e nas cidades existiam, respectivamente, os Conselhos Gerais de Províncias e os Conselhos de Distritos.

Uma característica da Constituição de 1824 foi a definição do catolicismo como religião oficial, permitindo, no entanto, que todas as outras religiões pudessem ter seu culto doméstico, em casas para isso destinadas. Outra característica foi a instituição do Tribunal do Júri com atribuições civis e penais. Ainda, instituiu o sufrágio censitário⁶⁸, sendo vetado, no entanto, o direito de voto àqueles que não

⁶⁸ Sufrágio censitário – Somente era permitido o voto de quem tivesse renda elevada, estando excluídos escravos, mulheres, militares de baixa patente e religiosos de ordens. Também inexistiam

tivessem renda líquida anual de cem mil réis. Em relação à capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de ser eleito para ocupar algum cargo político, também havia a necessidade de comprovação de renda mínima proporcional ao cargo pretendido.

Na prática, a Constituição de 1824 tinha a finalidade de fortalecer o poder político e pessoal do imperador, tendo o Poder Moderador ascendência sobre os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, inclusive com as províncias sendo governadas por Presidentes nomeados pelo Imperador.

De acordo com Maciel (1978)⁶⁹, o Poder Moderador vem de Benjamim Constant, que, além de romancista imortal e memorialista, foi ilustre pensador político. Aproveitando concepção anterior de um deputado obscuro, ele deu corpo à idéia do Poder Moderador, durante o reinado de Luiz XVIII, pouco antes da independência brasileira. O Poder Moderador aparece muito na discussão durante a primeira Constituinte. Carneiro de Campos, depois Marquês de Caravelas, foi quem melhor debateu esse problema. No fundo, o Poder Moderador, desde o seu início na doutrina francesa, correspondeu à ausência dos verdadeiros partidos políticos.

Foi somente a partir de 1826 que a Assembleia Geral do Império, ou seja, o Poder Legislativo daquela época passou a atuar de forma regular. Nesse período, surgiu na Câmara dos Deputados, uma corrente política de oposição ao governo Imperial, embora ainda não pudesse ser classificada como um partido organizado, o que somente ocorreria no período regencial.

A Constituição de 1824 gerou forte reação devido à política centralizadora do governo de D. Pedro I. Uma dessas reações foi o movimento revolucionário ocorrido no Nordeste do Brasil, conhecido como a Confederação do Equador. Essa reação tornou-se mais intensa no início de 1831, inclusive com ações de hostilidade à figura do próprio Imperador. O clima de inquietação reinante naquele período e as constantes disputas políticas, com grupos exaltados defendendo a instalação de um governo republicano, influenciaram D. Pedro I a abdicar.

Com a abdicação de D. Pedro I, em 1831, o Brasil passou a ser governado

voto secreto e sistema eleitoral direto. Os votantes, segundo a Constituição, reuniam-se nas chamadas assembleias paroquiais, e ali elegiam os eleitores da província.

⁶⁹ Maciel, M. O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação (cedi), 1978. p.36.

por regentes, o que na prática significava o exercício das funções do Poder Executivo pelos regentes. Assim, no período de 1831 a 1840, o Brasil foi governado por quatro regentes: em 1831 e 1832, a chamada Regência Trina Provisória; de 1832 a 1835, a Regência Trina Permanente; de 1835 a 1837, a Regência Una do Padre Antonio Diogo Feijó; e de 1837 a 1840, a Regência Una de Araújo Lima.

O período das regências foi caracterizado pelo incremento na competição pela disputa política, levando à organização e formação do que viriam a ser os primeiros partidos políticos brasileiros. Nos anos de 1831 e 1832, importantes mudanças políticas ocorreram. Foi quando o grupo político que fazia oposição a D. Pedro I, portanto vitorioso com a abdicação do Imperador, e em função de conflitos internos no partido, dividiu-se em dois grupos: os moderados e os exaltados. O primeiro detinha as principais posições de governo e estavam tentando organizar e levar paz aos conflitos existentes no país. Os exaltados, que não participavam do governo, tentavam conseguir maior autonomia política para as províncias. Nesse contexto, encontra-se, ainda, o grupo que era aliado do Imperador e defendia os ideais da monarquia, mas que mantinham uma posição de neutralidade.

No governo da Regência Trina Permanente, entre 1832 e 1835, as forças políticas existentes organizaram-se em três grupos distintos. Os *liberais moderados*, conhecido como chimangos; os *liberais exaltados*, conhecido como farroupilhas, jurujubas ou radicais; e os *restauradores*, conhecido como monarquistas ou caramurus.

O grupo liberal moderado apoiava o governo, defendendo a manutenção da monarquia centralizada e a estrutura latifundiária-escravista. A oposição ao governo, baseada no grupo liberal exaltado, defendia a República e a aplicação das ideias liberais, ou seja, a aplicação de um sistema federativo, além da nacionalização do exército, sendo que manifestações favoráveis ao fim da escravidão e da reforma agrária já existiam. O terceiro grupo, o dos restauradores, era uma corrente política que defendia a volta de D. Pedro I ao poder.

Foi um período marcado por intensa disputa política, resultando em um clima de tensão em todo o país, sendo que os opositoristas ao governo organizaram várias revoltas. Essas revoltas foram violentamente debeladas pelo governo, e, para atenuar e apaziguar tais atos, o governo fez uma reforma constitucional utilizando-se de um Ato Adicional em 1834.

A principal consequência do Ato Adicional à Constituição de 1824 foi o fortalecimento e maior autonomia do Poder Legislativo das províncias, em substituição aos Conselhos Gerais. Outras importantes consequências do Ato Adicional foram: a transformação da Regência Trina Permanente em Regência Una Temporária, sendo que o Regente deveria ser escolhido em eleições gerais para um período de quatro anos de governo; a extinção do Conselho de Estado que auxiliava o soberano no exercício do Poder Moderador; a manutenção do cargo de Presidente da Província exercendo o Poder Executivo, porém sendo nomeado pelo governo central; a proibição das assembleias de legislarem sobre imposto de importação; e a criação do Município Neutro do Rio de Janeiro, pois, por a ser a Capital do Império, foi desligada da província de mesmo nome.

Outro resultado do Ato Adicional foi a eleição do primeiro Regente Único, no dia 7 de abril de 1835, no caso, o Padre Feijó. Existiu uma expectativa de que, fruto de uma reestruturação partidária, essa medida pudesse fortalecer a corrente política que estava no poder. Porém, tal fato não ocorreu em virtude das dificuldades do Regente em resolver as revoltas e a forte crise econômica, tendo de enfrentar uma oposição cada vez mais organizada e forte. Todo esse cenário favoreceu a criação do Partido Conservador, que teve papel de destaque em vários governos do Brasil.

Com a renúncia do Regente, em 1837, subiu ao poder um novo grupo político. A organização de uma oposição política ao novo governo deu origem ao Partido Liberal, formado em sua maioria por adeptos do Regente Feijó.

A formação do Partido Conservador e do Partido Liberal marcou o início de uma tradição política que influenciaria o governo do Brasil até o fim da monarquia, com esses partidos se alternando no governo. Ambos os partidos defendiam uma baixa intervenção do Estado na economia e apresentavam características próprias das ideias liberais. Em função dos integrantes de ambos os partidos serem oriundos da aristocracia, na prática defendiam interesses próximos, e a luta entre ambos era apenas pelo poder. O Partido Conservador defendia um governo centralizado, enquanto o Partido Liberal defendia maior autonomia para as províncias, um governo parlamentar mais desenvolvido e o fim do Poder Moderador.

No período de 1840 a 1889, conhecido como 2º Reinado, houve uma alternância no poder entre esses dois partidos, o que caracterizou uma acomodação das elites políticas ao centralismo representado pelo poder imperial, sendo o principal

objetivo o fortalecimento do governo monárquico.

Como observa Rego (2008)⁷⁰, durante o Império, o Brasil teve dois partidos políticos: o Partido Conservador e o Partido Liberal. O partido que tinha a maioria na Câmara dos Deputados formava o gabinete. Entretanto, não existia um sistema moderno de partidos, sendo que os dois partidos eram parte de uma estratégia ditada pela elite latifundiária com o fim de manter o próprio poder político.

Porém, com a evolução econômica e social ocorrida após a segunda metade do século 19, baseadas principalmente na expansão da cultura do café, no início do desenvolvimento da indústria, etc., a centralização política passou a ser contestada pela elite política representada, principalmente, pelos cafeicultores paulistas que, juntamente com a classe média, pediam maior autonomia política. Isso teve como reflexo a fundação do Partido Republicano Paulista e do Partido Republicano Mineiro, em 1873, e a fundação do Partido Republicano Rio Grandense em 1882.

Várias crises políticas marcaram o final do período imperial, destacando-se as questões religiosa, militar, federativa e, principalmente, a questão escravocrata. O fato é que a estrutura política existente mostrou-se inadequada para o trato dessas questões, além de desagradar os setores que sempre a apoiaram, tais como a classe dos proprietários, a Igreja e o Exército. O fim do período monárquico foi marcado pela derrubada dos liberais pelos ideais republicanos, dando início ao período republicano no Brasil. Conforme Bonavides, a primeira dessas mudanças, de inspiração americana, cifrou-se na adoção do modelo federativo, pelo qual Rui Barbosa com ardente empenho se batera em vão durante os derradeiros anos do Segundo Reinado⁷¹.

2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1891

Após a Proclamação da República, em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana do Brasil. Essa Constituição estabeleceu o regime de governo presidencialista e o princípio da Federação com autonomia para os estados.

⁷⁰ Rego, Antonio Carlos Pojo do. O Congresso Brasileiro e o regime militar (1964-1985). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

⁷¹ Bonavides, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. Estudos Avançados 2000. Conferência feita na Academia Piauiense de Letras. 27 de julho de 2000.

Aboliu o Poder Moderador, mantendo os demais poderes com as funções como ainda se conhece hoje. O foco da Constituição de 24 de fevereiro de 1891 foi baseado na relação entre o poder central e os estados. Essa Constituição marcou a separação entre Estado e Igreja, garantindo, no entanto, a liberdade religiosa, ampliou a participação popular, extinguiu o mandato vitalício para senadores e adotou o sufrágio universal, embora existindo mantivesse restrições como o veto para mulheres, soldados, religiosos e analfabetos.

A Constituição de 1891 organizou o Congresso Nacional em Câmara dos Deputados e Senado Federal e previu a existência das Assembleias dos Estados. As prerrogativas do Poder Legislativo foram amplas. A duração da legislatura era de três anos, coincidente com o mandato dos deputados, eleitos em número proporcional à população, com limite mínimo e máximo por Estado. Foram previstos três senadores por unidade da Federação, com mandato de nove anos, devendo, a cada legislatura, renovar-se em um terço.

Conforme Cavalcanti (1983), a Constituição da República visou, justamente, ao contrário de quanto existira no regime imperial; e para que a independência e harmonia dos seus poderes fossem uma realidade prática e garantia eficaz contra os próprios excessos, procurou traçar a linha divisória de suas competências, de tal modo, que estas servissem de *contrapeso e fiscalização* recíproca no exercício das atribuições peculiares de cada um deles⁷².

O início do século XX no Brasil foi marcado por profundas mudanças no cenário político e econômico. Em consequência de mudanças na economia agrícola, sendo esta substituída pela economia industrial, passou a haver mudanças na correlação das forças políticas, principalmente pela ascensão de uma classe política ligada ao setor industrial.

Em relação à Constituição de 1891, Marinho⁷³ aponta que esta encerrava falhas e omissões que facilitavam desvios e deformações. Entre essas deficiências assinalou a ausência de partidos políticos nacionais. Considera que esta Constituição foi uma das causas da Revolução de 1930, porque não conseguiu dotar o Brasil

⁷² Cavalcanti, A. Regime Federativo e a República Brasileira. Brasília: Editora UNB, 1983, p.188.

⁷³ Marinho, J. O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. p.62.

Republicano, que nascia naquele momento, com uma estrutura política eficiente⁷⁴.

Também Venâncio Filho⁷⁵ encontra na Constituição de 1891 falhas, afirmando que os princípios renovadores que inspiraram o belo monumento legislativo da Constituição de 1891 não puderam dar resposta às contingências da realidade do País. A Federação, que se instaurou, após um longo período de centralização, não encontrou nos mecanismos constitucionais o veículo adequado para atender aos condicionantes sociais e políticos. A política dos governadores, claramente instaurada e definida por Campos Sales, foi o artifício encontrado, de fato, para permitir o adequado funcionamento do poder, apoiado no compromisso coronelista.

Assim, o quadro político, encontrado no período após a Constituição de 1891, é visto por Bonavides como um sistema que logo manifestou na aplicação as suas fraquezas, as suas imperfeições, os seus erros, distanciando-se, por completo, do original norte-americano, de que fora cópia servil⁷⁶.

2.3 A REPÚBLICA VELHA (1889-1930)

Até 1930, fase conhecida como República Velha, a política no Brasil foi marcada pela política desenvolvida pelos grandes estados, principalmente São Paulo e Minas Gerais. A grande autonomia política que tinha esses estados, em função da Constituição de 1891, impulsionou o desenvolvimento social e econômico nessas regiões. Nesse contexto político, destacaram-se o Partido Republicano Mineiro e o Partido Republicano Paulista, que, apesar de serem partidos estaduais, apoiaram as políticas dos governadores, tendo, inclusive, exercido influência política em âmbito nacional.

A década de 1920 foi marcada por uma maior mobilização da classe operária e da classe média, com revoltas em âmbito nacional. Foi o período em que as oligarquias dominantes e do café entraram em declínio. A consequência foi o surgimento de um partido dissidente, o Partido Democrático, primeiro partido a romper com a tradicional política dos governadores. Enquanto o Partido Republicano

⁷⁴ Idem. P.70

⁷⁵ Venâncio Filho, Alberto. O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. p.84.

⁷⁶ Bonavides, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. Estudos Avançados 2000. Conferência feita na Academia Piauiense de Letras. 27 de julho de 2000.

Paulista e Mineiro eram contrários a mudanças nas regras eleitorais, o Partido Democrático defendia ampla reforma política.

É nesse cenário político que surge Getúlio Vargas, em 1930, que chegou ao poder pela via “revolucionária”, iniciando uma reestruturação da vida partidária em âmbito nacional.

O início do governo Vargas foi marcado pela ausência de partidos políticos, pela falta de um Congresso Nacional e por Governadores dos Estados sendo indicados por ele. Porém, após pressionado pelas forças políticas existentes, Vargas convocou eleições para uma assembleia constituinte, o que ocorreu em 1933. Essa assembleia elaborou a Constituição de 1934.

Portanto, as alterações ocorridas na correlação das forças políticas iriam refletir na elaboração das Constituições de 1934 e de 1937. Foram Constituições que representaram profundas alterações no Poder Legislativo, levando a uma perda das funções políticas e legislativas que reverteram em benefício do Executivo e passaram a ser por ele conduzidas. Nesse cenário, o Presidente da República saiu politicamente fortalecido com as mudanças ocorridas, inclusive em 1937 se tornando-se um ditador civil.

2.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Constituição de 1934, a segunda Constituição da República, trouxe uma inovação relacionada ao Poder Legislativo: este Poder seria exercido pela Câmara dos Deputados e com a colaboração do Senado Federal. Na composição da Câmara dos Deputados, foi introduzida a presença de deputados representantes de organizações profissionais, além dos eleitos em número proporcional à população de cada Estado. Ao Senado reservou, apenas, a função de coordenação dos Poderes da República. Essa Constituição estabeleceu, também, dois mecanismos de reforma constitucional: a revisão e a emenda. A Constituição poderia ser emendada, desde que as alterações não modificassem a estrutura política do Estado.

Foi uma Constituição em que se destacou a introdução de diretrizes para a garantia dos direitos individuais e da cidadania, tais como o voto secreto e obrigatório a partir dos 18 anos, o direito de voto às mulheres, a criação do mandato

de segurança e a ação popular. No entanto, a Constituição manteve a proibição de voto para os mendigos e analfabetos.

O que se destacou nessas mudanças políticas foi o papel do Estado como agente impulsionador dessas reformas. Existiu naquele período um pensamento conservador de que a sociedade brasileira seria politicamente atrasada e desarticulada e de que as necessárias transformações sociais somente poderiam ser feitas pelo Estado. Era a única instituição, em âmbito nacional, capaz de promover a modernização de uma forma racional, o que acabou ocorrendo e beneficiando o próprio Estado.

Sobre a Constituição de 1934, Vieira⁷⁷ destaca que ela foi precária e de curta duração. Acrescenta que, talvez, isto seja um dos grandes males de nossa Pátria, com as Constituições sendo mudadas com uma freqüência muito além do admissível e razoável. Elas não podem ser alteradas e mudadas com essa constância que nós temos verificado.

Para Venâncio Filho⁷⁸, a Constituição de 1934 “recolhia em seu bojo toda a evolução de constitucionalismo europeu de pós-guerra, especialmente da Constituição de Weimar, a que se acrescentam os princípios da Constituição republicana espanhola de 1931 e que se consubstancia na ideia da racionalização do poder”.

Um fato ocorrido em 1935 teve consequências significativas para o desenvolvimento político nos anos seguintes. Foi a revolta comunista de novembro de 1935, que trouxe como resultado uma forte repressão aos grupos de esquerda e favoreceu ao Governo a justificativa para cancelar direitos políticos e obter as condições para governar de forma totalitária.

Com apoio externo, uma coordenada ação armada contra organizações militares brasileiras resultou em dezenas de mortos, unindo a corporação militar contra esse grupo. Aproveitando o momento, o pedido do governo para a aprovação de medidas de exceção, inclusive com a prisão de parlamentares foi aprovada, delegando ao Estado total poder de intervenção. Nessas medidas, até o Poder

⁷⁷ Vieira, Laerte (Deputado). O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. p.128.

⁷⁸ Venâncio Filho, Alberto. O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.

Judiciário foi atingido em sua autonomia, em virtude da criação de tribunais e comissões especiais para julgar prisioneiros de acordo com normas não previstas na Constituição.

As alterações políticas introduzidas por Vargas permitiram a instalação de um regime autoritário que perdurou até 1945, período conhecido como Estado Novo. Uma das primeiras medidas políticas introduzidas foi a extinção dos partidos e das organizações políticas. Nesse período, o Congresso Nacional não desenvolveu atividades legislativas.

1.5 A CONSTITUIÇÃO DE 1937

De acordo com Chacon⁷⁹, as causas que determinaram o movimento que resultou na Constituição de 1937 foi o impasse econômico, social e político em que se encontrava o País, ingovernável com a Constituição de 34, que representava, como todas as constituições do liberalismo clássico, mais uma declaração negativa da liberdade do cidadão contra o Estado, do que um instrumento operacional de governo.

Ou, segundo Rego⁸⁰, o golpe de Estado de 1937 ocorreu num momento histórico muito especial. O fascismo estava em ascensão na Europa, e a democracia liberal era vista em muitos setores da opinião pública, tanto da direita quanto da esquerda, como um obstáculo sério ao progresso econômico e social. Os conservadores sentiam que as instituições democráticas recuavam em todo o mundo. A maioria das ideologias acreditava firmemente que as instituições políticas não eram um instrumento necessário para o desenvolvimento econômico, mas que elas representavam um obstáculo para atingi-lo.

Assim, com o objetivo de se manter no poder, em função das eleições marcadas para 1938, Getúlio Vargas liderou um golpe de Estado, outorgando logo após a Constituição de 1937.

⁷⁹ Chacon, Wamireh. O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. p.134.

⁸⁰ Rego, Antonio Carlos Pojo do. O Congresso Brasileiro e o regime militar (1964-19850). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p.40.

Essa Constituição teve como características a redução dos direitos individuais, eliminando o mandado de segurança e a ação popular; a prisão e o exílio de opositores; a suspensão da imunidade parlamentar e permitiu que o Presidente da República interferisse nas decisões do Judiciário, na prática, anulando a independência dos poderes e a autonomia federativa; a nomeação dos Prefeitos Municipais seria feita pelos Governadores de Estado; a manutenção da proibição do voto de mendigos e analfabetos. Estabeleceu ainda a eleição indireta para Presidente da República com mandato de seis anos.

A Constituição de 1937 ficou conhecida como a Constituição Polaca. Segundo Chacon⁸¹, a explicação para o termo Polaca é muito simples, pois “o fascismo não era um fenômeno ítalo-alemão. A Espanha, Portugal, Áustria, Grécia, Hungria, Romênia, Polônia, todos por mimetismo, procuravam regimes corporativos e plebiscitários que substituíssem a democracia representativa liberal, considerada, pelos homens daquela geração, definitivamente morta e assim proclamada diversas vezes por eles”.

Vieira⁸² afirma que o que se teve com a Constituição de 1937 foi exatamente um Estado autoritário, onde prevalecia um só poder, onde a Federação não existia, onde havia total dependência das unidades ao Poder Central, onde um só Poder tudo podia e onde não havia participação popular.

Com o Estado Novo, o Poder Legislativo foi seriamente atingido em suas atribuições. A nova Constituição previu a existência de um Parlamento Nacional, composto de uma Câmara de Deputados e de um Conselho Federal. A eleição dos parlamentares seria indireta. Os deputados deveriam ser eleitos pelos vereadores, em número proporcional à população, e por dez cidadãos eleitos em cada município, especificamente para esse fim. Já o Senado Federal, ou Conselho Federal, com reduzidas funções legislativas, seria composto por um representante de cada Estado, eleito pela respectiva Assembleia Legislativa e por dez indicados pelo Presidente da República. A legislatura passou a ter a duração de quatro anos. Essa Constituição criou o instituto do decreto-lei. O Poder Legislativo, com essa

⁸¹ Chacon, Wamireh. O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. p.119.

⁸² Vieira, Laerte (Deputado). O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. p.131.

configuração, nunca chegou a se reunir. O Estado Novo somente terminou com a queda de Vargas em 1945. Em consequência, foi convocada nova assembléia constituinte, resultando na Constituição de 1946.

O fim do Estado Novo ocorreu, principalmente, como consequência do envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Ao lutar contra o regime ditatorial nazista, passou a existir um conflito quanto à manutenção de uma ditadura no Brasil. Em consequência, o Estado Novo entrou em crise e terminou em outubro de 1945.

Sobre a crise que levou ao fim do Estado Novo, veja-se o que afirma Chacon⁸³: hoje é uma tese mais ou menos consagrada que, em última instância, quem deu o tiro de misericórdia no Estado Novo cambaleante foi, sem nenhuma dúvida, a Força Expedicionária Brasileira (FEB). Foi praticamente a FEB que encerrou o ciclo fascista no Brasil, contra o qual ela tinha combatido na Europa. Seria, portanto, a reunião da resistência interna, reacendida pelo Manifesto dos Mineiros em 1943, com o retorno da FEB, que poria fim àquela fase de arbítrio, numa reunião simbólica e significativa de civis e militares contra um estado de exceção”.

Apesar da diminuição do poder político, Getúlio Vargas ainda mantinha alguma vantagem no manejo da vida política do país. Como forma de ampliar a margem de manobra política, publicou um decreto em 1945, em que obrigava os partidos políticos a uma organização em âmbito nacional para fins de registro no Tribunal Superior Eleitoral. Buscava com isso manter uma vantagem sobre os adversários políticos, os quais tinham poucas possibilidades de organizar partidos políticos que pudessem abranger todo o país.

Enquanto os partidos tentavam se organizar em âmbito nacional, Getúlio Vargas utilizou a estrutura do Estado como sustentação política, conseguindo criar dois partidos políticos nas áreas em que ainda tinha controle.

O principal partido criado por Vargas foi o Partido Social Democrático (PSD). Esse partido foi integrado por interventores e encarregados de instituições públicas, bem como por parcela daqueles que se beneficiavam com o centralismo do Estado,

⁸³ Chacon, Wamireh. O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978, p.112.

tais como, os fazendeiros cuja produção era comprada pelo Estado, por industriais que ocupavam cargos no sistema de federações e com acesso ao governo, etc. O PSD foi um partido que tinha como objetivo político a continuidade do governo com as características do Estado Novo e que via na ocupação de cargos uma razão de apoio político ao governo.

O outro partido político criado por Getúlio Vargas foi o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), baseado no sindicalismo anteriormente existente no Estado Novo. Os líderes do PTB eram dirigentes sindicais, tinham o poder de controlar verbas previdenciárias, que por sua vez eram compartilhadas com o governo via institutos de classe. Era uma estrutura que conferia ao partido um duplo caráter, permitindo se fortalecer ao atender as reivindicações trabalhistas, mas ao mesmo tempo somente podendo atendê-las com a ajuda do Estado.

O surgimento do PSD e PTB limitou o espaço político para o grupo de oposição que, no entanto, conseguiu instituir a União Democrática Nacional (UDN). Esse partido foi o único sem ligações com o governo, daí suas dificuldades para sobreviver. Apesar disso, e devido a oposição ao governo ditatorial, conseguiu reunir os liberais, adversários do governo, os sobreviventes da primeira República e os socialistas democráticos. Porém, com o surgimento de conflitos e divisões internas, logo dois segmentos do partido se destacaram: os liberais e os militares centralizadores.

Nesse cenário político, nas eleições de 1945, o PSD saiu vitorioso, pois conseguiu eleger 61% dos senadores e 52% dos deputados. A UDN ficou em segundo lugar, conquistando 24% das cadeiras no Senado e 27% na Câmara. O PTB ficou em terceiro lugar, conquistando 5% das cadeiras no Senado e 8% na Câmara.

O resultado dessa eleição ofereceu as condições para uma aliança, em âmbito nacional, que perdurou por quinze anos, o que permitiu a conquista de três eleições presidenciais e uma maioria no congresso composta pelo PSD e PTB. Essa base política estabeleceu as condições para o desenvolvimento de um governo centralizado.

2.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Com o fim do Estado Novo teve início um período de redemocratização no Brasil, que resultou na Constituição de 1946. Essa Constituição teve como principal característica o restabelecimento do equilíbrio e independência entre os Poderes, além da eleição direta para Presidente da República e da autonomia dos Estados e Municípios. Ainda, restabeleceu os direitos individuais, ao acabar com a censura e com a pena de morte.

Especificamente quanto ao Poder Legislativo, a Constituição de 1946 devolveu todas as prerrogativas anteriores, incluindo as funções legiferantes perdidas, com o restabelecimento da eleição direta, pelo sistema majoritário, dos três Senadores representantes dos Estados. A legislatura permaneceu com duração de quatro anos e o mandato de senador de oito anos. Foram restabelecidas, também, as prerrogativas das Assembleias Legislativas dos Estados e das Câmaras Municipais.

Em que pese o Poder Legislativo ter recuperado suas prerrogativas, segundo o Professor Ferreira Filho⁸⁴ “a Constituição de 1946 atribuiu ao Poder Executivo um verdadeiro poder normativo incondicionado, quase que um Poder Legislativo em determinadas matérias. É isso exatamente que decorre do art. 49, V, da Constituição, combinado com o art. 58. É o caso dos decretos-leis. Pois os decretos-leis, independentemente de autorização prévia por parte do Poder Legislativo, são fundamentalmente um poder normativo incondicionado do Presidente da República”.

2.7 A REPÚBLICA DE 1945 A 1964.

Os anos compreendidos entre 1945 e 1964 ficaram conhecidos como o da República Populista, e foi considerado o período de maior atuação política da democracia brasileira. O que caracterizou essa atuação foi a permanência do sufrágio universal e a existência de eleições competitivas, com alternância no poder dos partidos existentes. Os partidos eram aqueles criados ainda no final do governo de Getúlio Vargas, ou seja, o PSD, o PTB e a UDN.

⁸⁴ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978 p.191.

O partido que elegeu as maiores bancadas no Congresso Nacional foi o Partido Social Democrático (PSD), o maior partido político da República Populista. Também, foi o único que conseguiu uma organização em âmbito nacional para disputar as eleições de 1945. O PSD elegeu Presidente da República o General Eurico Gaspar Dutra nessas eleições.

Na eleição seguinte, em 1950, o PSD deixa de apoiar o candidato oficial do partido e apoiou Getúlio Vargas. Nas eleições de 1955, o PSD apoiou Juscelino Kubitschek, retornando à Presidência da República. Em 1960, esse partido apoiou o Marechal Henrique Lott, que ficou em segundo lugar nos votos.

Outro partido de destaque nesse período foi a União Democrática Nacional (UDN). A UDN era o único dos três grandes partidos que não possuía vínculo com o Estado Novo e era considerado um partido liberal.

Tendo sido derrotado nas eleições de 1945, 1950 (Eduardo Gomes) e 1955 (General Lott), a UDN apoiou, em 1960, um candidato que não pertencia ao partido, mas que tinha grande apoio popular, como foi o caso do ex-governador de São Paulo, Jânio Quadros, e que resultou na sua eleição para Presidente da República com quase o dobro dos votos do candidato adversário.

Entretanto, o Vice-Presidente eleito, João Goulart, do PTB, tinha posição política contrária à do Presidente Jânio Quadros. No Congresso Nacional, o PTB e o PSD tinham 56% das cadeiras, contra apenas 22% da UDN. Com tal disposição, a atuação política do Presidente da República era bastante limitada. Sem apoio político e criticado pela opinião pública, Jânio Quadros renunciou em 1961.

O terceiro grande partido, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), foi o que apresentou o maior índice de crescimento eleitoral. Integrado por uma corrente nacionalista, foi um constante aliado do PSD na disputa das eleições presidenciais de 1945, 1955 e 1960. O PTB elegeu Getúlio Vargas Presidente da República em 1950.

Durante a Terceira República foi registrada, também, a atuação de outros partidos políticos, embora sem o poder e abrangência do PSD, PTB e UDN. Destacam-se o Partido Social Progressista (PSP), partido de Adhemar de Barros; Partido Republicano (PR); Partido Democrata Cristão (PDC), pelo qual Jânio Quadros foi eleito em 1960; e o Partido da Representação Popular (PRP), este

desdobramento da Ação Integralista Brasileira (AIB); e o Partido Comunista (PCB), considerada a mais antiga organização política do Brasil, legalizado em 1945, momento em que elegeu catorze deputados federais.

As instabilidades políticas do início da década de 1960, novamente, provocaram alterações profundas nas atribuições do Poder Legislativo. Em função dos projetos de reforma do governo de João Goulart (1961-1964), houve uma forte reação das elites políticas e das Forças Armadas com a justificativa de fazer frente ao avanço do comunismo no país, assumindo o governo e implantando um governo ditatorial que perdurou até 1985.

Apesar desse quadro, os partidos políticos, remanescentes continuaram as atividades parlamentares. No entanto, incentivados pela derrota eleitoral do governo em 1965, as atividades de oposição ao governo aumentaram mais ainda. Foi o suficiente para que o governo buscasse limitar o poder e a atuação política desses partidos, o que foi concretizado com a edição do Ato Institucional 2 (AI-2).

O AI-2 orientou que as eleições presidenciais deveriam ser indiretas. Os candidatos à Presidência apresentar-se-iam ao Congresso, que votaria em sessão pública e com escolha nominal. O sistema partidário foi extinto por decreto. As condições para criação de partidos políticos somente permitiriam o surgimento de um partido favorável ao governo e outro de oposição, o que na prática instituiu o bipartidarismo. Criou a fidelidade partidária, obrigando os eleitos a votar segundo orientação da cúpula do partido sob pena de perda de mandato. As limitações impostas pelo AI-2 tiveram como resultado a existência de apenas dois partidos durante o governo militar, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

A ARENA foi o partido de apoio ao governo. A maioria dos parlamentares optou por integrar esse novo partido, o que significou que quase dois terços dos parlamentares decidiram apoiar o governo. Grande parcela desses parlamentares era oriunda da UDN, partido que havia apoiado o golpe de estado e que tinha sido pouco afetado por cassações políticas. Também, a maior parte dos integrantes do PSD se juntou à ARENA. Essa parcela do PSD foi resultado de uma divisão interna ocorrida em abril de 1964, quando o líder do partido, Juscelino Kubitschek, foi cassado. Esse grupo preferiu apoiar o novo governo em razão de continuar a integrar o poder. Completando a composição da ARENA, houve a adesão de parte

da bancada do Partido Trabalhista Brasileiro PTB, com cerca de vinte e cinco parlamentares.

O MDB foi o partido de oposição ao governo. No início do governo militar, o MDB era um partido pequeno e sem muita expressão política, integrado pelos parlamentares que não aceitaram a organização política implementada. Esse partido somente ganhou dimensão política no final da década de 1970 com o declínio do governo militar. Apesar disso, o MDB conseguiu reunir cerca de cento e vinte deputados e vinte senadores. A maior parte dos fundadores do MDB eram oriundos do PTB que não tinham perdido seus mandatos, totalizando cerca de 65% desses parlamentares. Também, parlamentares do PSD que optaram pela oposição ao governo passaram a integrar o MDB, totalizando aproximadamente 30% do total dos parlamentares. O restante dos parlamentares, cerca de 5%, era oriunda da UDN, o partido político que apoiou o golpe de estado.

Foi nesse cenário político, com a edição de sucessivos atos institucionais e atos complementares, dispondo inclusive sobre matéria constitucional, tais como os mandatos parlamentares, que iniciou um período de efetiva restrição ao exercício do Poder Legislativo, o que ficou claramente caracterizado com a promulgação da Constituição de 1967.

2.8 A CONSTITUIÇÃO DE 1967

A Constituição de 1967 apresentou as seguintes características: estabeleceu eleições indiretas para Presidente da República, com mandato de quatro anos, e manteve o bipartidarismo criado pelo Ato Adicional N^o 2; privilegiou o Poder Executivo em detrimento dos Poderes Legislativo e Judiciário; baseou a estrutura de Poder na Segurança Nacional; reduziu a autonomia política dos municípios, estabelecendo a nomeação dos Prefeitos de alguns municípios pelo Governador; criou uma ação de suspensão de direitos políticos e individuais. Também nessa Constituição, os analfabetos não tinham o direito ao voto.

Na avaliação do professor Ferreira Filho⁸⁵, a Constituição de 1967 é o resultado da principal tentativa de institucionalização do processo político brasileiro,

⁸⁵ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. O Pensamento Constitucional Brasileiro. Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978, p.187.

depois da Revolução de 1964. Ou seja, ela fortaleceu o Poder Executivo, mormente em detrimento do Legislativo, concentrando poderes em mãos do Executivo.

Em 1969, foi outorgada pela junta militar a Emenda Nº 1 que, na prática, foi uma nova Constituição. Essa Emenda Constitucional ampliou o mandato presidencial para cinco anos, estabeleceu eleições indiretas para Governador de Estado e extinguiu as imunidades parlamentares. Além dessas diretrizes, a Emenda instituiu o decreto-lei para assuntos de Segurança Nacional e finanças públicas, além da criação do instituto do decurso de prazo, isto é, quando findos determinados prazos estabelecidos, as proposições encaminhadas pelo Poder Executivo, e não apreciadas pelo Congresso Nacional, seriam aprovadas. Na apreciação da lei orçamentária anual, a Emenda Constitucional vetava a iniciativa parlamentar de emendas que aumentassem a despesa global por órgão, programa, projeto ou mesmo lhes modificassem o montante, a natureza ou o objetivo.

Mantido pelos militares após o golpe de 1964, o Congresso Brasileiro continuou a desempenhar o papel conciliatório no sistema político, que incluía a articulação de interesses, especialmente de caráter regional, a informação para o processo de formulação de políticas públicas e, sobretudo, a legitimação do regime, de acordo com Rego⁸⁶.

Na ótica de Rego⁸⁷, a importância do Legislativo durante o regime militar devia-se ao fato de ser ela a única instituição eleita diretamente pelo povo. Ou ainda, considerando que o regime militar evoluiu do autoritarismo de 1968 para uma forma de governo mais aberta nos anos 1980, o Legislativo, como instituição, desempenhou um papel central no escopo, velocidade e eficácia do processo de liberalização. Portanto, ao contrário do que acreditavam os radicais da oposição, o Legislativo contribuiu para deslegitimar o regime militar⁸⁸.

2.9 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a Constituição de 1988, o Legislativo recuperou seus poderes e prerrogativas. O Poder Legislativo voltou a ser dotado de um amplo número de

⁸⁶ Rego, Antonio Carlos Pojo do. O Congresso Brasileiro e o regime militar (1964-19850). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p.18.

⁸⁷ Rego. Idem. p.23.

⁸⁸ Rego. Idem. P.284.

atribuições sobre todas as matérias, tendo inclusive papel determinante na elaboração e na aprovação das leis de natureza orçamentária. No caso dos Municípios, reconhecidos como Unidades da Federação, afirmou-se a sua maior autonomia e, conseqüentemente, o significado e a relevância da atuação das respectivas Câmaras de Vereadores.

A Constituição de 1988, a mais avançada que o Brasil já teve, em que a cidadania e os direitos individuais tornaram-se cláusulas pétreas, o Poder Legislativo teve a capacidade funcional plenamente restaurada.

No entanto, alguns estudiosos comentam que nem todas as prerrogativas do Legislativo foram integralmente restauradas, pois

a Constituição de 1988 reforçou-lhe os poderes, para restaurar um equilíbrio que, no juízo dos que lutaram pelo fim do regime autoritário, tinha sido perdido durante sua vigência. Contudo, não foi reposto o quadro institucional da República de 1946, em que, por exemplo, carecia o Poder Executivo do instrumento dos decretos com força de lei e o Congresso tinha muito maior competência na matéria orçamentária do que hoje⁸⁹.

As atribuições do Congresso Nacional, de acordo com a Constituição vigente, estão amparadas nos Art. 48 e 49. O Art. 51 define algumas que são privativas apenas da Câmara dos Deputados, e o Art. 52, aquelas que são privativas do Senado Federal.

No geral, o Congresso Nacional exerce sua atribuição legislativa sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre as questões tributárias; no planejamento das ações de governo, por meio das leis de planejamento e orçamentárias, que definem em que os recursos públicos federais serão gastos; na organização do território nacional, particularmente com relação às áreas dos Estados, ouvidas as Assembleias Legislativas; na criação de órgãos públicos, cargos e empregos públicos federais; nas telecomunicações e radiodifusão; e nas questões monetárias, entre outras.

Nas demais matérias sobre as quais o Congresso Nacional tem autoridade para legislar, encontram-se, por exemplo: todos os ramos do direito; da desapropriação; das águas, energia e informática; do serviço postal; do comércio

⁸⁹ Cintra, A. O. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In Brigagão, C; Mendes, R.S. (Org.) História do Poder Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003, p.41-81.

exterior e interestadual; das jazidas minerais; emigração e imigração; da nacionalidade, cidadania e naturalização; das diretrizes e bases da educação; dos registros públicos; da licitação e contratos na administração pública; da defesa nacional; e da propaganda comercial.

De forma privativa, cabe ao Congresso Nacional: decidir sobre tratados e acordos internacionais que impliquem algum ônus para o patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar a guerra ou celebrar a paz, ou permitir o trânsito no País de forças estrangeiras; autorizar o afastamento do País do Presidente e do Vice-Presidente da República por período superior a quinze dias; fixar os subsídios do Presidente, do Vice-Presidente da República, dos Deputados, dos Senadores; julgar as contas do Presidente da República; de fiscalizar os atos do Poder Executivo; sustar os atos normativos deste Poder que ultrapassem o que estiver estabelecido em lei, entre várias outras.

Ainda como atribuições privativas – portanto que não podem ser delegadas para outro Poder - da Câmara dos Deputados, referentes à função de fiscalização exercida pelo Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, podem-se citar as seguintes: de autorizar a instalação de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; e de proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

Entre as atribuições privativas do Senado Federal estão a de processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os Comandantes das Forças Armadas, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União, nos casos de crime de responsabilidade; de aprovar operações de empréstimo externo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre outras.

A história política brasileira registra vários momentos que permitem atestar o longo processo para a instalação e consolidação das instituições democráticas. Nesse processo ocorreram avanços e retrocessos, com consituições liberais em uns momentos e autoritárias em outros.

É inquestionável a importância do Poder Legislativo em um Estado democrático, pois “sem ele, o peso exorbitado de um dos três poderes penderia

desproporcionalmente e faria dos regimes autocráticos a História de um grupo e não a História de uma nação justa” (SARNEY, 2003, p.11), ou ainda, “sem a instituição parlamentar, aqui e em outras partes, a luta política transferir-se-ia para outra esfera, a da luta armada, em que a força, não o direito, prevaleceria” (CUNHA, 2003. p.16)

Constituindo os poderes públicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário têm a função de governar e de zelar pelos legítimos interesses do Estado e da sociedade. Porém, a harmonia que deveria existir entre eles, de modo que os resultados da atuação desses poderes fossem o melhor possível, nem sempre ocorre. Segundo Cavalcanti, como sabe-se, reduzidos os termos – *poderes públicos* à sua expressão real, eles, apenas, significam *certos indivíduos*, que os exercem em nome do Estado; - e desde que cada indivíduo ou classe de indivíduos tem o seu modo particular de *ver*, de *querer* de *discernir* e de *julgar*, segue-se daí que cada um dos poderes públicos pode, num mesmo assunto, ter também juízo e vontade diferentes, e, conseqüentemente, adotar ou executar atos diferentes⁹⁰.

Em um Estado moderno, o Poder Legislativo desempenha um papel fundamental, pois lhe é atribuída a elaboração das leis e a fiscalização dos atos dos demais poderes da União. Ainda segundo Cavalcanti, nada impede que o poder legislativo, no exercício de suas funções, se ocupe de atos do poder executivo; ora, para apreciar a boa ou má execução das leis; ora, para exigir desse poder quantas informações careça acerca dos assuntos da esfera legislativa; e ora, para manifestar-se-lhe, como *órgão conjunto da soberania da Nação*, sobre atos ou fatos de máxima importância ou gravidade para a causa pública⁹¹.

A participação e a aprovação do Poder Legislativo federal foi, portanto, indispensável em todas as questões importantes que determinaram o funcionamento e a organização do Estado e da sociedade brasileira, conforme se pode verificar pela tabela 1. Assim, a história do Legislativo tem relação direta com as transformações da própria sociedade brasileira.

O estudo da evolução do Legislativo brasileiro apresenta um quadro no qual se verifica que o nascimento formal do Estado brasileiro ocorreu de acordo com os fundamentos que ensejaram o surgimento de outros Estados modernos, tanto na Europa como os Estados Unidos da América. Esses fundamentos tinham como base

⁹⁰ Cavalcanti, A. Regime Federativo e a República Brasileira. Brasília: Editora UNB, 1983. p.186.

⁹¹ Idem, p.189.

a separação e a independência dos poderes, e que, no Brasil, em função das características da monarquia existente, foi instituído um quarto poder, ou seja o poder moderador como meio de preservar a autoridade do monarca.

Tabela 1 Variação histórica das constituições brasileiras

ANO	Governo	Características das constituições
1824	Monarquia	Poder legislativo bicameral (Câmara/Senado); Poder Moderador com maior influência que Executivo/Legislativo/Judiciário; Política centralizadora D. Pedro I – reações – abdicação em 1831; Período das Regências – 1831 – 1840; 2º Reinado – 1840/1889 – surgimento partidos Liberal e Conservador.
1891	Período Oligárquico	Regime presidencialista; Abolido o Poder Moderador; Congresso Nacional (Câmara e Senado); Adotado sufrágio universal (excluindo mulheres, soldados, religiosos, analfabetos); Separação entre Estado e Igreja (liberdade religiosa); Foco da constituição 1891 – Governo central e Estados.
1934	Vargas	Poder Legislativo exercido pela Câmara – com colaboração do Senado; Presença de deputados representantes de organizações profissionais; Mecanismos de reforma constitucional: revisão e emenda; Destaque: garantia direitos individuais e cidadania (voto secreto e obrigatório, voto das mulheres, criação mandado de segurança, ação popular, etc.); Forte presença do Estado como agente de mudanças.
1937	Constituição de 1937 e a hipertrofia do Legislativo	Poder Legislativo perde poder; Deputados eleitos de forma indireta e criado o decreto-lei; surgimento PSD/PTB x UDN; redução dos direitos individuais; eliminado mandado de segurança e ação popular; adotada a prisão e o exílio de opositores; suspensão da imunidade parlamentar; permitiu que o Presidente da República interferisse nas decisões do Judiciário (anula a independência dos poderes e autonomia federativa)
1946	República populista	Restabeleceu o equilíbrio e a independência entre os Poderes; adotou eleição direta para Presidente da República; restabeleceu direitos individuais (censura e pena de morte); restabeleceu prerrogativas do Poder Legislativo.
1967	Regime autoritário	Eleições indiretas para Presidente da República; Manteve o bipartidarismo criado pelo Ato Adicional Nº 2; Privilegiou o Poder Executivo em detrimento do Legislativo e Judiciário; Reduziu a autonomia política dos municípios; Criou uma ação de suspensão de direitos políticos e individuais
1969	Regime autoritário	Emenda Nº 1 - extinguiu as imunidades parlamentares; ampliou o mandato presidencial para cinco anos; estabeleceu eleições indiretas para Governador de Estado; instituiu decreto-lei para assuntos de Segurança Nacional e finanças públicas; criou o instituto do decurso de prazo; vedava a iniciativa parlamentar na elaboração da lei orçamentária anual.
1988	Nova República	Legislativo recupera poderes e prerrogativas. Legislativo volta a legislar sobre todas as matérias, incluindo de natureza orçamentária. Municípios recuperam autonomia. Cidadania e direitos individuais tornam-se cláusulas pétreas. Poder Legislativo tem capacidade funcional plenamente restaurada. Considerada Constituição mais avançada que o Brasil já teve.

Fonte: o autor

Porém, ao longo do período republicano, verifica-se que o Poder Legislativo não foi exercido em sua plenitude, em decorrência das constantes rupturas institucionais, o que dificultou a consolidação dos procedimentos e das regras democráticas. Essa evolução histórica trouxe ao Poder Legislativo brasileiro

características próprias, pelas quais se evidencia um especial relacionamento com o Poder Executivo. Para evidenciar a atuação do Poder Legislativo na atualidade, serão vistos no próximo capítulo os atributos e os fatores que influenciam no processo legislativo brasileiro.

CAPÍTULO 3

3. O PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL

Este capítulo tem o objetivo de analisar as características e os fatores que influenciam o processo legislativo brasileiro, bem como analisar a participação do Poder Legislativo e do Poder Executivo no jogo político que envolve a produção legislativa. O foco do estudo está centrado na Câmara dos Deputados, em função desta casa ser a iniciadora da maioria das proposições legislativas, além de ser a Instituição de maior representação da sociedade, centralizando, portanto, o debate e as decisões dos assuntos de maior relevância em âmbito nacional. A conclusão apresentada é de que existe um conflito entre os Poderes Legislativo e Executivo quanto às iniciativas na produção legal; a origem desse conflito está na preponderância do Poder Executivo no desenvolvimento de atividades legislativas que deveriam ser atribuições exclusivas do Poder Legislativo.

O conhecimento de como se desenvolve o processo legislativo é de interesse de toda a sociedade, pois esse processo é o responsável pela elaboração das leis que irão organizar as atividades da sociedade, portanto com influência direta na vida dos cidadãos em geral. O conhecimento sobre como esse processo é desenvolvido dará ao cidadão a garantia de que os seus direitos básicos, bem como o método de produção legal, estão sendo preservados, conforme estabelece a Constituição Federal.

A organização das atividades e da vida em sociedade tem como fundamento as normas legais e o poder institucionalizado, o que significa que a relação entre os indivíduos e entre estes e o Estado está centrada no respeito e na observância dos direitos fundamentais de cada cidadão, assim como no equilíbrio de atribuições dos poderes que integram o Estado. Isso traz como reflexo para a sociedade a ausência de poder absoluto por parte do Estado, ou a ausência da submissão de qualquer cidadão ao Estado ou a outro indivíduo ou grupo de indivíduos.

Portanto, a produção legal sob responsabilidade do Poder Legislativo é primordial para a harmonização das questões fundamentais que irão organizar o

funcionamento das atividades da sociedade, conforme responsabilidade prevista e amparada no artigo 59 da Constituição Federal.

A principal função do Poder Legislativo é a elaboração das leis de interesse da sociedade. Essa atividade é conhecida como processo legislativo, que na atualidade compreende a elaboração das emendas à Constituição Federal, das leis complementares, das leis ordinárias, das leis delegadas, das medidas provisórias, dos decretos legislativos e de resoluções legislativas.

As características do atual estágio de produção legal no Brasil são reflexos da evolução histórica do Poder Legislativo no período de 1824 até os dias atuais, cuja origem encontra-se na primeira Constituição do país, outorgada por D. Pedro I em 1824.

Com a Constituição de 1824, o Estado brasileiro adquiriu a clássica formação de outros Estados, tais como os Estados Unidos, a França, a Inglaterra, etc., onde se destaca a instituição de três poderes independentes. No caso do Brasil, foi instituído, ainda, um quarto poder, o Moderador, como forma de preservar a autoridade do Imperador D. Pedro I. Essa Constituição deu origem a um incipiente Poder Legislativo, porém independente e de acordo com a clássica teoria da separação de poderes. Com a evolução e os aperfeiçoamentos introduzidos nas constituições de 1891, 1934, 1946 e 1988, o Legislativo foi gradualmente se fortalecendo até, que nos dias atuais, se consolidou como um dos pilares da democracia brasileira.

Considerando a necessária participação democrática da sociedade na produção legal, através de seus representantes no parlamento, bem como o registro da vontade geral da sociedade na elaboração das leis, o processo legislativo brasileiro apresenta um regime de ampla pluralidade nas iniciativas de propostas de lei, conforme previsto no Artigo 61 da Constituição Federal. De acordo com a atual legislação, têm competência para propor a elaboração de leis: os deputados, os senadores, as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado, o Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores, o Procurador Geral da República e os cidadãos brasileiros.

No Brasil, o processo legislativo é desenvolvido em duas instâncias: nas organizações partidárias e nas comissões parlamentares. Essa forma de tratar e elaborar a produção legal permite que “cada uma dessas instituições torne possível

cumprir as funções básicas das assembleias legislativas: a representatividade e a legislativa propriamente dita, ou seja, a produção de leis que vão definir as políticas públicas”⁹². No caso das comissões parlamentares, ou permanentes, e em função da complexidade e da variedade dos assuntos discutidos, a divisão dos trabalhos pelas comissões existentes permite que o aproveitamento das especialidades e experiências dos parlamentares garanta uma melhor qualidade técnica nas decisões legislativas. Este capítulo trata da instância relativa às atividades legislativas desenvolvidas pelas organizações partidárias.

Tabela 2 Proposições ou espécies normativas que tramitam no Congresso Nacional

Proposição	Características
Emendas à Constituição	Alteração na Constituição Federal. Ao estabelecer mudanças na estrutura do Estado, ou em princípios fundamentais, essa proposta de emenda tem uma tramitação mais dificultosa do que a das leis em geral. (Exigência de 2 (duas) votações qualificadas, com 3/5 dos votos em cada Casa parlamentar. Se aprovada não necessita sanção do Presidente da República)
Leis complementares	Regulamenta matéria definida na Constituição. A aprovação depende de maioria absoluta de cada Casa (257 Deputados e 41 Senadores) e sanção do Presidente da República.
Leis ordinárias	Leis gerais ou comuns. A aprovação depende de maioria absoluta de cada Casa e sanção do Presidente da República.
Leis delegadas	Leis emitidas pelo Presidente da República, porém mediante expressa permissão do Poder Legislativo.
Medidas provisórias	Normas provisórias, com poder coercitivo, que têm força de lei. Editadas pelo Presidente da República. Somente se converterão em lei se aprovadas pelo Congresso Nacional.
Decretos legislativos	Matérias relacionadas às competências do Congresso Nacional ou de suas Casas. Não estão sujeitas à sanção ou veto presidencial.
Resoluções	Matérias relacionadas às competências do Congresso Nacional ou de suas Casas. Não estão sujeitas à sanção ou veto presidencial.

Fonte: o autor

A tabela 2 apresenta as propostas, ou espécies normativas, possíveis de serem objeto de iniciativa legislativa, bem como as características de cada uma delas. É possível observar que existe uma hierarquia nas proposições, e que essa hierarquia

⁹² Cadernos de pesquisa Nº 5, outubro de 1996. p.28

significa maior ou menor dificuldade de tramitação e dela depende o sucesso no processo legislativo. O que irá definir a importância de uma proposição em relação à outra será o impacto que ela representará no ordenamento jurídico do país.

Para o desenvolvimento das atividades legislativas, a Câmara dos Deputados apresenta uma organização própria. A tabela 3 apresenta essa organização, e permite uma visualização na distribuição do poder e na lógica que influencia o processo legislativo.

Tabela 3 Organização da Câmara dos Deputados.

	Atribuições
Mesa Diretora	Direção de trabalhos legislativos e serviços administrativos da Casa. É um órgão colegiado, integrado por sete Deputados eleitos entre os Parlamentares da Casa. Tem competências específicas, como promulgar as emendas à Constituição e propor alterações no Regimento Interno.
Presidência	Representante da Câmara dos Deputados quando ela se pronuncia coletivamente e supervisor dos trabalhos e da sua ordem. Sua principal competência é definir a pauta de proposições a serem deliberadas pelo Plenário
Plenário	Órgão máximo das decisões da Câmara dos Deputados, ou última instância de grande parte das deliberações.
Liderança	Atribuições de encaminhar as votações nas Comissões e no Plenário. Podem fazer uso da palavra, em qualquer tempo da sessão destinado ao debate em plenário.
Colégio de líderes	Órgão de discussão e de negociação política. É fundamental para o processo legislativo, pois viabiliza a conciliação entre os diferentes interesses das categorias representadas no Congresso Nacional.
Comissões	Órgãos colegiados auxiliares do processo legislativo. Destinados a apreciar tecnicamente a matéria sob deliberação do Poder Legislativo. Exercem a fiscalização dos atos do Poder Público.

Fonte: autor

O Legislativo tem representado importante papel na consolidação do regime democrático brasileiro, “inclusive na condução equilibrada de uma das provas mais difíceis numa democracia presidencialista, o processo de *impeachment* de um presidente”⁹³. Nesse sentido, o Poder Legislativo cumpre adequadamente seu papel, de acordo com a clássica divisão dos poderes, onde “a função que distingue o

⁹³ Cunha, J. P. “A Câmara dos Deputados e seu Papel na Democracia Brasileira”. In Brigagão, C; Mendes, R.S. (Org.) História do Poder Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003, p.12-23.

Legislativo de outros organismos de administração do Estado é a função representativa, aquela que defende e articula os interesses sociais, por questão de direito e não de simples conveniência”⁹⁴.

As principais funções do Poder Legislativo são a de legislar e fiscalizar (*check and balance*), e, além da importante função da elaboração das normas legais, tem, ainda, a responsabilidade de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo, de acordo com o artigo 70 da Constituição Federal. Ou como registra Cheibub e Limongi: “a mais importante das conquistas do Congresso consagrada pela Constituição de 1988 é, sem dúvida, a redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas”⁹⁵. Em complemento a essas funções, o legislativo cumpre ainda as funções de mobilizador do consenso popular, informativa, educadora, eletiva, judicante e a função administrativa. Desse modo, o legislativo “possui uma característica inerente a sua concepção pluralista, que é a de ser entendido como instituição que promove a conciliação nas sociedades em geral”⁹⁶.

3.1 UM PODER LEGISLATIVO CENTRALIZADO

Em função de sua evolução histórica, no Poder Legislativo brasileiro destaca-se a característica de ser organizado de modo que os trabalhos legislativos adquiram uma centralização bastante acentuada. Essa não é uma característica exclusiva do Brasil, pois “a experiência internacional registra dois modelos organizacionais distintos, baseados em princípios opostos. De um lado estão Legislativos altamente descentralizados, estruturados a partir do trabalho de suas comissões técnicas; de outro, Legislativos centralizados, organizados a partir de gabinetes controlados por partidos políticos”⁹⁷. No caso brasileiro, a centralização dos trabalhos legislativos concentra-se, principalmente, no Colégio de Líderes e na Presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Uma das consequências dessa concentração de poderes é que o parlamentar, individualmente, passa a ter baixa influência na determinação da agenda legislativa e no próprio processo legislativo.

⁹⁴ Azevedo, M. M. C. Prática do processo legislativo. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p.65

⁹⁵ Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.42

⁹⁶ Azevedo, Márcia Maria. Prática do processo legislativo. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p.64

⁹⁷ Cadernos de pesquisa N° 5, outubro de 1996. p.2

A baixa influência do parlamentar, individualmente, leva a um desestímulo pela atividade no Parlamento e traz como consequência que “os partidos políticos brasileiros tendem a ser vistos como efêmeros, como meros agrupamentos de parlamentares ditados pela conveniência do momento. Em suma, saber a que partido o parlamentar está filiado não nos diz nada a respeito de suas preferências com relação a políticas públicas”⁹⁸.

3.2 INICIATIVAS LEGISLATIVAS – O CONFLITO DE JURISDIÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

Devido à dinâmica que rege o relacionamento entre as nações na comunidade internacional, alguns teóricos atribuem ao processo de globalização a necessidade de os Estados possuírem mecanismos e flexibilidade para atuarem de acordo com a velocidade dos acontecimentos, tanto em âmbito interno quanto externo, de modo a poderem decidir e defenderem com oportunidade os interesses dos Estados nesse ambiente de instabilidade, ou seja, devem ter a agilidade na capacidade de governar. Defendem o argumento de que, caso fosse exigida uma discussão política para todos os assuntos importantes para a sociedade, função característica do Poder Legislativo, o que ocorreria via processo legislativo, isso poderia levar a uma paralisia do governo e prejudicar os interesses dos países.

A forma encontrada de permitir ao Poder Executivo flexibilidade para enfrentar as instabilidades foi dotá-lo com capacidade legislativa. Esse também foi o caso do Brasil. Portanto, durante os trabalhos da Constituinte as prerrogativas conferidas ao Poder Executivo foram reforçadas sob o argumento da lentidão dos trabalhos legislativos. (...) A par disso, é inegável que, com as transformações da sociedade contemporânea, a sociedade exige respostas rápidas das instituições que manejam o poder político⁹⁹. Ou conforme Cunha, o mundo globalizado exige uma presteza de resposta governamental desconhecida em outros tempos. Por mais bem organizado que seja o Poder Legislativo, por mais centralizados que sejam seus mecanismos de decisão, trata-se sempre de um grande colegiado, cuja lógica de

⁹⁸ Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.32.

⁹⁹ Pereira Peterson. Processo legislativo: a revisão entre as casas no congresso nacional. p.3

funcionamento não é, nem pode ser, a mesma do Executivo¹⁰⁰.

Essa foi a lógica que justificou dotar o Executivo brasileiro, principalmente na Constituição de 1988, de poderes para participar do processo legislativo. Assim, para “evitar as crises motivadas pela incapacidade de ação do governo e para impedir que ele se veja paralisado por conflitos internos, cumpre dotar o Executivo de poderes legislativos excepcionais”¹⁰¹. Em consequência, na atualidade, em que pese a função da produção legal ser uma prerrogativa constitucional do Poder Legislativo, essa função é, também, parcialmente compartilhada pelo Poder Executivo.

Portanto, para uma adequada compreensão do que representa o processo legislativo brasileiro, torna-se importante, também, analisar o Poder Executivo em função das prerrogativas legislativas que teve na Constituição de 1988. Na prática, essas prerrogativas alteraram o quadro de equilíbrio de poder entre o Legislativo e o Executivo, pois com “o papel legiferante mais acentuado exercido contemporaneamente pelo Poder Executivo, o Legislativo ainda guarda a característica de ser o órgão representativo, por excelência, da soberania popular, embora essa circunstância tenha sido em grande parte enfraquecida com a democratização do Poder Executivo, que hoje se apresenta de origem popular também”¹⁰².

A alteração ocorrida no equilíbrio de poder envolvendo o Legislativo e o Executivo, devido à capacidade do Poder Executivo de iniciativas legislativas e de influenciar na produção legal, tem sido origem de conflitos entre esses poderes. Ao admitir que deva existir equilíbrio e harmonia entre os poderes, verifica-se que “embora seja indiscutível a importância do Parlamento, em especial no tocante à aprovação das leis e quanto à imposição de limitação ao poder do governo, o advento do Estado social acarretou a hegemonia do Executivo, devido à nova dimensão da Administração Pública nesse Estado Providenciário, encarregado de prestar incontáveis serviços públicos e de atuar em diversas áreas da vida privada, a fim de garantir a efetividade dos direitos sociais”¹⁰³.

¹⁰⁰ Cunha, J. P. “A Câmara dos Deputados e seu Papel na Democracia Brasileira”. In Brigagão, C; Mendes, R.S. (Org.) História do Poder Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003, p.12-23.

¹⁰¹ Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.125.

¹⁰² Pereira, Peterson. Processo legislativo:revisão entre as casas no Congresso Nacional. P.3

¹⁰³ Casseb, P. A. Processo legislativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p.15.

3.3 O PONTO DE INFLEXÃO NA INICIATIVA LEGISLATIVA ENVOLVENDO OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO.

No relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil, encontra-se o ponto de inflexão quanto às prerrogativas de iniciativa de produção legal do Executivo a partir de 1964, momento em que começa ter maior influência no processo legislativo.

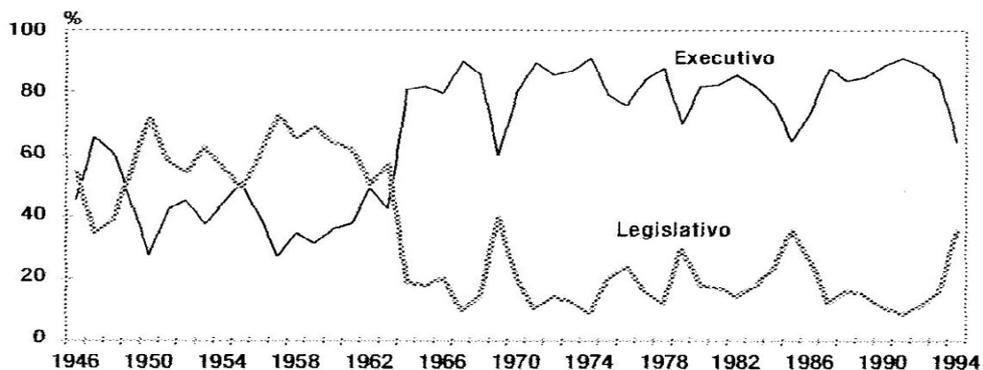
Para uma melhor compreensão do significado histórico da participação do Executivo na produção legal, pode-se utilizar os dados do gráfico 1¹⁰⁴, que apresenta a evolução dessa participação no período de 1946 a 1994.

Inicialmente, percebe-se que a Constituição de 1946, ao restabelecer o equilíbrio entre os poderes e as prerrogativas do Poder Legislativo, permitiu que a iniciativa legislativa voltasse a ser função do Legislativo, permanecendo assim até 1964. Embora o Executivo, no período 1946 a 1964, tivesse capacidade de influenciar na produção legal, pode-se observar que existia um equilíbrio no processo legislativo, sendo o resultado, porém, sempre favorável ao Legislativo. Isso é explicado pelas características políticas reinantes naquele período, considerado para muitos estudiosos como um período em que a democracia foi plenamente exercitada, tendo o Legislativo maiores poderes legiferantes, ao contrário do Executivo.

Entretanto, em 1964, com a instalação do governo militar, em que pese o Poder Legislativo continuar a funcionar, tornou-se na prática uma Instituição que apenas convalidava as decisões do governo militar. Sendo um governo fruto de uma ruptura institucional, adotava medidas autoritárias com vistas ao exercício do governo e do controle político. Dentre essas medidas, destacou-se a utilização do decreto-lei.

¹⁰⁴ Pessanha, Charles. USP, Tese de doutorado. 1999.

Gráfico 1 Iniciativa legal no Brasil – 1946 a 1994



Adaptação de Pessanha, 1991; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Em 1967, o governo militar outorgou uma nova Constituição, sem a aprovação de uma assembleia constituinte, na qual o Poder Executivo foi privilegiado com iniciativa legislativa em detrimento do Legislativo e do Judiciário. Em 1969, a Constituição de 1967 foi alterada por meio de um decreto-lei, a Emenda Nº 1, pela qual criou o instituto do decurso de prazo para projetos do governo e extinguiu as imunidades parlamentares. Essa emenda estabelecia, também, a lei orçamentária anual, porém vedava a iniciativa parlamentar sobre ela.

O que o gráfico 1 representa, na prática, é o início de um comportamento do Poder Executivo relacionado às iniciativas e interferências no processo legislativo, o que irá perdurar mesmo com o advento da democratização do país e com as alterações políticas introduzidas pela Constituição de 1988.

Vários estudiosos são unânimes em defender o Executivo quanto à necessidade de dispor de capacidade legislativa, considerando a necessária flexibilidade para enfrentar as instabilidades de um mundo globalizado. Portanto, a “incorporação, na Constituição democrática, de um instrumento tão controvertido da ditadura (o decreto-lei) não foi cochilo dos constituintes, mas sim ato consciente, em virtude da percepção de sua necessidade nos governos democráticos no mundo contemporâneo¹⁰⁵”. Ou ainda, que “a maioria dos constituintes defendeu a ideia de que dotar o Executivo de poderes legislativos emergenciais e extraordinários era

¹⁰⁵ Cintra, A. O. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In Brigagão, C; Mendes, R.S. (Org.) História do Poder Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003, p.41-81.

simplesmente responder aos reclamos dos tempos atuais”¹⁰⁶.

Assim, a relação atual entre Legislativo e Executivo, levando em conta as prerrogativas de iniciativas na produção legal, está baseada na manutenção, pela Constituição de 1988, das alterações constitucionais introduzidas pelo regime militar, cujo objetivo foi dar ao governo a garantia de ter suas propostas legislativas atendidas. O fato é que “a Constituição de 1988 conferiu ao chefe do Poder Executivo um papel decisivo no processo legislativo. O Presidente tem o direito de propor projetos de lei e emendas constitucionais e, além disso, possui iniciativa legislativa exclusiva no que concerne à administração pública e ao orçamento”¹⁰⁷.

A situação política envolvendo os dois poderes é de conflito, principalmente em consequência da restrição do Legislativo de exercer plenamente sua principal função constitucional, qual seja a de legislar. A teoria de que somente o poder limita o poder está, portanto, comprometida no quadro atual. Conforme Azevedo¹⁰⁸:

O poder Executivo tem crescido continuamente desde a promulgação da Constituição de 1988, tomando posse de competências privativas dos outros Poderes e assim aumentando seu peso na balança, desequilibrando os pratos dos outros poderes. A constituição foi o instrumento legal que abriu caminho para o crescimento do Executivo. [...] O que isso quer dizer? Ao dar iniciativa das leis ao Presidente da República, especialmente por meio do estatuto da media provisória, o Executivo toma para si a função de legislar, de criar e redigir proposições legislativas, trazer conteúdos para a mesa de debate, impor idéias, alimentando conseqüentemente os fluxos de idéias de modo quase exclusivo.

3.4 AS INICIATIVAS LEGISLATIVAS – CONFLITOS DE ATRIBUIÇÕES

O fato de o Poder Executivo ter a capacidade de iniciar o processo de produção legal, e assim conseguir aprovar um alto índice de leis de interesse do governo, além do conflito causado com o Legislativo, tem ocasionado, também, um desequilíbrio de poder desfavorável ao Legislativo. Ou seja, a Constituição de 1988 concedeu ao Executivo autoridade para adotar iniciativas legislativas, permitindo proposição de emendas constitucionais e de projetos de lei, e exclusividade nas iniciativas em matérias relacionadas com a administração pública e com o orçamento federal.

¹⁰⁶ Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.129

¹⁰⁷ Idem 2003.

¹⁰⁸ Azevedo, M. M. C. Prática do processo legislativo. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p.58

No quadro atual da produção legislativa, uma das vantagens do Executivo em relação ao Legislativo é a autoridade legal para atribuir grau de urgência aos projetos de interesse do governo, além de poder editar medidas provisórias. São iniciativas que, de acordo com a Constituição Federal, obrigam o Legislativo a votar essas proposições em um período definido, impactando, portanto, na sequência lógica do processo legislativo.

Portanto, a capacidade de atribuir grau de urgência e de editar medidas provisórias para projetos de interesse permite ao Executivo impor ao Legislativo uma priorização e uma agenda para a votação dos assuntos de interesse do governo. Nesse sentido, o poder de agenda criado pelo Executivo significa a “capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão”¹⁰⁹. Desse modo, “o executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda, sendo esta agenda processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários”¹¹⁰.

A tabela 4 permite verificar a proporção de leis ordinárias aprovadas pelo Parlamento no período 1989 a 1994, sendo visível a predominância de leis de interesse do Executivo aprovadas, em contraposição às do legislativo.

Tabela 4 Produção legislativa: leis ordinárias sancionadas, 1989 a 1994.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
Congresso Nacional							
Leis de iniciativa exclusiva do Executivo							
Medidas provisórias	78	67	13	7	18	46	229
Leis orçamentárias	102	51	118	132	105	8 ¹	516
Subtotal	180	118	131	139	123	54	745
Câmara dos Deputados e Senado Federal							
Leis de iniciativa exclusiva do Judiciário	27	4	20	22	7	6	86
Leis de iniciativa do Executivo	34	26	66	38	61	27	252
Leis de iniciativa do Legislativo	38	18	19	22	34	45	176
Subtotal	99	48	105	82	102	78	514
Total geral	279	166	236	221	225	132	1.259

Adaptação da Tabela 1, pág 50, de Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, de autoria de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi.

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativo, Cebrap.

¹ O pequeno número de leis orçamentárias neste ano deve-se ao fato de que o orçamento só foi votado no final do ano e os pedidos de créditos suplementares foram feitos via medida provisória.

¹⁰⁹ Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.23

¹¹⁰ Idem, p.22

Os dados reforçam o poder de agenda do Executivo, pois das 1.259 leis sancionadas no período de 1989 a 1994, um total de 997, ou 79,1%, foram leis de iniciativa ou de interesse do governo. No mesmo período, apenas 176 leis, ou 13,9%, de iniciativa do Legislativo foram aprovadas. As restantes 86 leis, ou 6,8%, eram de interesse do Judiciário. Esses resultados mostram a vantagem do Executivo em relação ao Legislativo quanto à capacidade de iniciar e aprovar legislação de interesse do governo.

O reforço no poder de agenda do Executivo pode, também, ser verificado quando da análise do tempo de tramitação das leis de interesse do governo e as de interesse do Legislativo. A explicação para a redução do tempo na votação de leis de interesse do Executivo deve-se, em parte, à imposição ao Parlamento de um prazo pré-determinado para o julgamento dos projetos de leis com pedido de urgência e de medidas provisórias, ou seja, legislação de interesse do governo. A tabela 5, mostra a tramitação de leis ordinárias no período de 1989 a 1994.

Tabela 5 **Tempo de tramitação no Congresso Nacional por tipo de lei**
Leis ordinárias sancionadas, 1989 a 1994

	Média (em dias)	Desvio-padrão	Min.	Máx.	N
MPs (não modificadas pelo Congresso)	25	6,2	2	34	113
MPs (modificadas pelo Congresso)	11	7,6	1	41	117
Subtotal (MPs)	18	9,8	1	41	230
Leis orçamentárias	56	44,5	2	435	515 ¹
Câmara dos Deputados e Senado Federal					
Leis de iniciativa do Judiciário	234	202,9	12	966	86
Leis de iniciativa do Executivo	412	579,8	1	2.668	252
Leis de iniciativa do Legislativo	1.094	1.105,6	9	5.027	176
Subtotal	616	843,6	1	5.027	514
Total geral	278	608,7	1	5.027	1.258¹

Adaptação da Tabela 3, pág 53, de Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, de autoria de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi.

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativo, Cebrap.

¹ Sem informação:1.

De 1989 a 1994, as medidas provisórias foram votadas em um período médio de 18 (dezoito) dias, enquanto as leis relacionadas ao orçamento federal em um período médio de 56 (cinquenta e seis) dias. As demais leis (ordinárias) de iniciativa do governo foram votadas em aproximadamente 412 (quatrocentos e doze) dias, enquanto as de iniciativa do Legislativo foram votadas, em média, em 1.094 (mil e

noventa e quatro) dias. Neste contexto, “a Câmara leva duas vezes mais tempo e o Senado três vezes, em média, para decidir sobre um projeto de autoria dos deputados do que sobre os projetos do Executivo e do Judiciário”¹¹¹.

Os dados mostram o poder de agenda do Executivo ao impor ao processo legislativo uma priorização na votação das leis de interesse do governo. Outro indicador útil para mostrar a preponderância do Executivo é a proporção de leis sancionadas em regime de urgência no mesmo período. Os dados da tabela 6 apresentam um percentual de 53% de leis de interesse do governo sancionadas em regime de urgência, em contraposição a 43% de leis do Legislativo.

Tabela 6 Leis ordinárias sancionadas com tramitação urgente na Câmara, segundo origem. 1989 a 1994.

Origem	Leis sancionadas (A)	Leis com urgência (B)	B/A (%)
Executivo	176	75	43
Legislativo	252	134	53
Judiciario	86	73	85
Total	514	282	55

Fonte: adaptação da tabela 11, pág 66, de Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, de autoria de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi.

A vantagem do Executivo frente ao Legislativo, principalmente em acelerar o tempo de tramitação das leis de interesse do governo, deve-se à “capacidade de editar – e reeditar – medidas provisórias, o pedido de urgência e as vantagens estratégicas de que dispõe na apreciação do orçamento e de créditos suplementares, garantindo ao Presidente a capacidade de ditar como, quando e o que entrará na agenda do Poder Legislativo”¹¹².

O pedido de urgência justifica-se, também, por constar no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, orientando esse procedimento quando da solicitação desse regime nas proposições de iniciativa do Presidente da República (art. 151, I, do RI), sendo que aí se encontra um dos instrumentos básicos nas mãos do Executivo para fazer prevalecer a sua agenda no processo legislativo¹¹³.

¹¹¹ Cadernos de pesquisa N° 5, outubro de 1996. p.9

¹¹² Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.67

¹¹³ Cintra, Antonio otavio e Lacombe, Marcelo Barroso. Capítulo 6. p.153

3.5 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS

A edição de medida provisória é uma iniciativa legislativa exclusiva do Executivo. Após sua edição, a medida provisória tem valor legal imediato, ou seja, gera consequências jurídicas e administrativas. Embora tenha sido muito criticada pela sua utilização durante os governos militares, a sua manutenção pela Constituição de 1988 deveu-se à necessidade de dotar o governo de um instrumento para auxiliar na governabilidade. Em relação à manutenção da medida provisória pela Constituição atual, pode-se afirmar que “essas prerrogativas, conferidas ao Poder Executivo, são reforçadas sob o argumento da lentidão dos trabalhos legislativos. (...) A par disso, é inegável que, com as transformações da sociedade contemporânea, a sociedade exige respostas rápidas das instituições que manejam o poder político”¹¹⁴.

Durante os governos militares, o processo legislativo orientava que a não votação das medidas provisórias pelo Legislativo implicava a aprovação da proposta do governo. Porém, a Constituição de 1988 “força a manifestação do Congresso, seja para rejeitar, seja para aprovar. Isto é, não há como obstruir a tramitação das matérias consideradas importantes pelo Presidente, que tem assim a capacidade de ditar unilateralmente a agenda de trabalhos legislativos”¹¹⁵.

A prerrogativa da iniciativa de editar medidas provisórias é outro fator que amplia o poder de agenda do Executivo, influenciando diretamente no processo legislativo. Uma consequência direta da edição de medida provisória, além do prazo para sua votação, é trancar a pauta da Câmara dos Deputados, ou seja, paralisar o processo legislativo. Isto tem um efeito inclusive sobre o comportamento dos parlamentares em virtude dos resultados de não votá-la ou de rejeitá-la, o que significa que as “medidas provisórias têm consequências mais significativas, pois afetam a estrutura de preferência dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Dado o custo da rejeição de uma medida provisória, os parlamentares podem julgar preferível aprová-la, tendo em vista os efeitos já produzidos durante sua vigência”¹¹⁶.

Sobre a utilização de medidas provisórias pelo governo, independente das justificativas para a existência, o fato é que, no atual processo legislativo, o Poder

¹¹⁴ Pereira, Peterson. Processo legislativo: revisão entre as casas no Congresso Nacional. P.3

¹¹⁵ Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.44

¹¹⁶ Idem. P.38.

Executivo encontra-se fortalecido em relação ao Legislativo, pelo fato de possuir uma grande capacidade legislativa representada pela medida provisória.

3.6 O COLÉGIO DE LÍDERES

Pode-se constatar a influência do pedido de urgência para os projetos de interesse do governo, ou da edição de medidas provisórias, no processo legislativo, reforçando o poder de agenda do Executivo. No entanto, esses dois instrumentos não seriam efetivos não fosse a intensa participação do Colégio de Líderes na condução dos assuntos de interesse do governo durante o processo legislativo. O Colégio de Líderes tem a capacidade de decidir quais leis serão prioritárias no processo legislativo.

Sendo o Colégio de Líderes um órgão de discussão e de negociação política, é nesse fórum que os parlamentares da base governista articulam e defendem os interesses do Executivo. Assim, o papel desempenhado pelos líderes é justamente o de representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. Os líderes servem de ponte entre as bancadas que compõem a maioria no Legislativo e no Executivo. Aí reside a explicação por que as negociações e barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser – e de fato são – estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares é, portanto, racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido.¹¹⁷

O papel do Colégio de Líderes no reforço do poder de agenda do Executivo ocorre quando da inserção e defesa do pedido de urgência para os projetos de lei do Executivo, o que pode ser verificado nos dados apresentados anteriormente na tabela 6. Dessa forma, o “Colégio de Líderes, via pedido de urgência, e como órgão auxiliar da Mesa Diretora da Câmara, tem papel crucial na determinação da agenda legislativa, o que lhe garante o controle do processo legislativo e, conseqüentemente, enorme influência nos resultados legislativos”¹¹⁸.

É significativa a participação dos parlamentares que integram o Colégio de Líderes no fortalecimento do poder de agenda do Executivo, e por mais paradoxal que possa parecer, tal situação acaba enfraquecendo o Poder que integram, embora se

¹¹⁷ Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.35

¹¹⁸ Cadernos de pesquisa N° 5, outubro de 1996. p.30

reconheça que esse procedimento é representativo do jogo político. Conforme assinala Cheibub e Limongi: o colégio de líderes, *mutati mutantis*, acaba por funcionar como sucedâneo do voto de liderança vigente no período autoritário. Por certo as bases institucionais e a forma de se manifestar de cada um desses institutos são bastante diferentes. No entanto, em ambos os casos temos a preponderância de um pequeno grupo de parlamentares cujas decisões acabam por se sobrepor às dos demais. A consequência desse estado de coisas é a desvalorização da própria atividade parlamentar¹¹⁹.

O que se percebe na organização da Câmara dos Deputados é uma forte centralização do poder decisório, principalmente na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes. Assim, na defesa dos assuntos do governo, “a Mesa e o Colégio de Líderes estruturam a pauta dos trabalhos e permitem tramitação expedita das propostas originárias do Executivo”¹²⁰. A vantagem para o governo da centralização verificada na Câmara dos Deputados é que o “Executivo vê minimizadas as incertezas e dificuldades próprias de uma negociação descentralizada, passando, então, a relacionar-se diretamente com o colégio de líderes, ao qual também interessa, para firmar sua liderança institucional, reduzir as incertezas do conflito político”¹²¹.

3.7 O PODER DE VETO

Outro instrumento constitucional à disposição do Executivo, com influência direta no processo legislativo, é o poder de veto. O veto ocorre na fase final do processo legislativo, quando da sanção presidencial às leis elaboradas pelo Legislativo. Este momento caracteriza, também, a oportunidade de o Executivo reforçar seu poder sobre o processo legislativo.

Na prática, o Poder de Veto é um dos mecanismos de controle entre os Poderes (*check and balance*) defendido na teoria da separação dos poderes. Consiste na aceitação pelo Presidente da República dos projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional. Essa aceitação tem como fundamento o fato de determinado projeto de lei ser constitucional ou não, ou então ser contrário ao interesse público. Porém, quando da existência do veto do Presidente, o processo

¹¹⁹ Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.48.

¹²⁰ Cintra, Antonio Octávio. História do Poder Legislativo no Brasil. p.74

¹²¹ Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.68

legislativo estabelece que ele poderá ser derrubado por votação da maioria absoluta dos integrantes do Congresso Nacional. A tabela 7 apresenta o percentual de projetos de lei submetidos ao Presidente da República, no período 1989 a 1994, e que foram objetos de veto.

A leitura dos dados da tabela 7 indica que, de um total de 146 (cento e quarenta e seis) projetos de leis aprovados pelo Legislativo, destaca-se nesses números o significativo percentual de 78,8% de projetos de lei de iniciativa do Legislativo recusados pelo Executivo, contra apenas 11,6% de projetos do próprio governo.

Tabela 7 - Projetos com vetos totais e parciais, segundo origem, 1989 a 1994.

Origem	Vetos totais		Vetos parciais	
	Números absolutos	%	Números absolutos	%
Executivo	17	11,6	100	62,5
Legislativo	114	78,8	41	26,2
Judiciário	15	10,2	18	11,2
Total	146	100	160	100

Fonte: adaptação da tabela 9, pág 79, Organização, processo legislativo e produção legal. Cadernos de Pesquisa N° 5, outubro de 1996.

Os números também indicam que 160 (cento e sessenta) projetos de lei foram objeto de veto parcial. Nos vetos parciais, o destaque é para o percentual de 62,5% de projetos de lei de interesse do governo que foram objeto de veto. O alto percentual de vetos parciais em projetos de interesse do Executivo pode indicar, embora isso careça de maior aprofundamento, que muitos desses projetos eram de interesse do governo e, por sofrerem emendas no Parlamento, foram vetados parcialmente justamente os artigos emendados pelos parlamentares.

Embora o Congresso Nacional tenha a prerrogativa de derrubar os vetos presidenciais aos projetos de leis aprovados pelo Legislativo, os dados da tabela 8 indicam a baixa capacidade do Poder Legislativo de reverter a decisão do Executivo. De 148 (cento e quarenta e oito) projetos de leis que tiveram veto total no período 1989 a 1994, foram mantidos o expressivo percentual de 91,2% dos vetos do

Executivo. Dos vetos parciais, o expressivo percentual de 98,7% dos vetos permaneceu inalterado.

Tabela 8 Vetos totais e parciais, por deliberação posterior do Congresso, segundo governos – 1989 a 1994.

Governos	Veto total		Veto parcial		Total	Média mensal
	Rejeitado	Mantido	Rejeitado	Mantido		
Samuel	12	29	—	30	69	5,7
Collor	1	65	1	75	142	4,3
Itamar	—	41*	1	53**	95	3,5
Total	13	135	2	158	306	4,3

Fonte: adaptação da tabela 8, pág 78, Organização, processo legislativo e produção legal. Cadernos de pesquisa, No 5, outubro de 1996.

Prodasen, Banco de dados, Cebrap.

* Três ainda em tramitação. ** Sete ainda em tramitação.

Os dados das tabelas 7 e 8 permitem inferir quanto a uma baixa capacidade do Legislativo em derrubar as decisões do Executivo relativas aos vetos aos projetos de lei aprovados pelo Parlamento. O significado disto é o poder do Executivo em estabelecer o ritmo dos trabalhos de produção legal, o que conduz novamente ao forte poder de agenda do governo e a uma eficaz atuação do Colégio de Líderes na defesa dos assuntos de interesse do Executivo.

3.8 A PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO

Os dispositivos constitucionais à disposição do Poder Executivo, destacando-se a capacidade de proposição de projetos de lei em regime de urgência, a edição de medidas provisórias, o poder de veto, além de contar com um efetivo auxílio do Colégio de Líderes, tudo isso em um ambiente em que o Legislativo apresenta-se com organização centralizada, permite comprovar o poder de agenda do governo e uma significativa vantagem sobre o Poder Legislativo na produção legal.

Porém, existe outro componente na relação de poder entre Legislativo e Executivo que necessita ser apreciado, qual seja, a figura e o poder pessoal do Presidente da República.

No sistema de governo presidencialista é destacado o poder pessoal do chefe do Executivo. Normalmente, as origens do poder presidencial derivam de três fontes distintas. E essa tendência não é diferente no Brasil.

A primeira delas é o fato de o poder Presidencial estar estabelecido na Constituição Federal. Portanto, do poder constitucional do presidente derivam os poderes classificados como pró-ativos e reativos. O poder pró-ativo é caracterizado pela capacidade presidencial de editar decretos em áreas específicas de atuação do governo, por exemplo no orçamento, ou ainda, no uso das medidas provisórias. O poder reativo tem como exemplo, no caso brasileiro, o poder de veto do presidente aos projetos de lei aprovados pelo Parlamento, o que significa a capacidade de bloquear o processo legislativo e defender os interesses do governo contra a maioria legislativa.¹²²

A segunda fonte de poder presidencial tem origem no apoio político dos partidos da base governista no Parlamento, ou seja, “a fonte de poder é a força e a coesão dos partidos do presidente na legislatura”¹²³. No caso brasileiro, cita-se como exemplo a atuação do Colégio de Líderes na discussão, barganhas e defesa dos interesses do governo no Parlamento.

A terceira fonte do poder tem origem no fato de o Presidente ter sido eleito por voto popular, em âmbito nacional e por via direta. Esse aspecto permite ao presidente “extrair uma força considerável da sua eleição por via direta, e de poder declarar que ele, e o seu vice-presidente, são as únicas autoridades públicas eleitas pelo povo como um todo”¹²⁴.

Portanto, no caso brasileiro, o poder e a autoridade pessoal do Presidente da República, aliado às prerrogativas constitucionais que lhe confere a Constituição, torna o Poder Executivo o centro de gravidade do regime político¹²⁵.

Assim, uma explicação para a preponderância do Executivo frente ao Legislativo está nos “amplos poderes legislativos que lhe concedeu a Constituição

¹²² Mainwaring, S. P. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

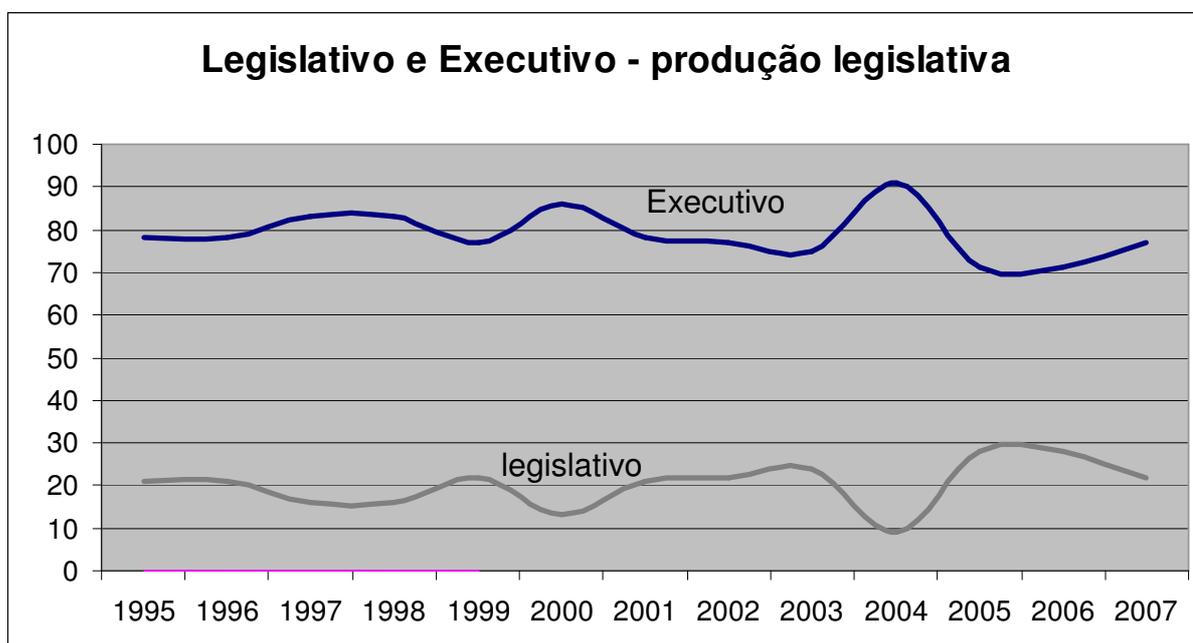
¹²³ Lijphart, A. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.151.

¹²⁴ Idem, p.152.

¹²⁵ Cintra, A. O. (Org.) Sistema Político Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora UNESP, 2007. p.131.

de 1988, tornando o Executivo o principal legislador *de jure e de facto*. Mais do que isto, tais poderes tornaram o Executivo capaz de determinar a agenda do Legislativo, tanto em termos de *timing* quanto de conteúdo, garantindo-lhe uma alta capacidade de aprovação de seus projetos e de sucesso nas suas propostas legislativas¹²⁶. Na prática, “a Constituição conferiu ao presidente o monopólio sobre a iniciativa legislativa, sendo que a alteração do *status quo* legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo”¹²⁷.

Gráfico 2



Fonte: o autor

Em complemento ao gráfico 1, página 78, onde é apresentada a evolução da iniciativa legislativa do Executivo entre 1964 e 1994, a elaboração do gráfico 2 permite verificar a continuidade da tendência do domínio do Executivo na produção legal entre os anos de 1994 a 2006.

O conflito entre o Parlamento e o governo no processo legislativo pode ser comprovado por indicadores tais como: a edição de medidas provisórias, os pedidos de urgência para projetos de interesse do governo, o uso de vetos em projetos de lei aprovados pelo Parlamento, além do efetivo auxílio do Colégio de Líderes na defesa dos projetos de lei de interesse do governo. Dessa forma, “as prerrogativas legais

¹²⁶ Cadernos de pesquisa N° 5, outubro de 1996. p.68

¹²⁷ Limongi, F. Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão e processo decisório. P.76

garantem a entrada para a pauta legislativa apenas dos projetos que interessam às lideranças parlamentares que controlam o Legislativo e que estão afinadas com o Poder Executivo”¹²⁸.

A principal consequência da preponderância do Executivo na produção legal é a queda de Poder do Legislativo, comprometendo algumas de suas funções essenciais, quais sejam as funções legislativas e fiscalizadoras. Os dados apresentados indicam “o impacto do Executivo na produção legislativa como consequência direta de suas prerrogativas institucionais. Em resumo, o Executivo define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal. O Congresso mostra-se incapaz de levar adiante sua própria agenda. A agenda do Executivo segue uma rota excepcional, passa em tramitação urgente, enquanto a agenda do Legislativo segue a via das comissões e do poder terminativo”¹²⁹.

Vistas as características do processo legislativo brasileiro, e mantendo o foco desta pesquisa, o próximo capítulo aborda a atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), comissão responsável pelo trato dos assuntos relacionados à Defesa Nacional no âmbito do Legislativo.

¹²⁸ Oliveira, Luzia Helena Herrmann. - Universidade Estadual de Londrina – Revista de Sociologia e Política Nº 15: 11-29 NOV. 2000 – p.15

¹²⁹ Cheibub, A; Limongi, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. p.67

CAPÍTULO 4

4. A COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Este capítulo analisa a atuação e a produção legal da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados. O estudo está relacionado aos assuntos referentes à Defesa Nacional e tratados por esta Comissão, porquanto deve-se considerar que outros assuntos tais como Relações Exteriores, Segurança Pública, Aviação Civil, etc., também são objeto dos trabalhos da CREDN. Inicialmente, foi importante compreender a evolução histórica das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados, de modo a permitir caracterizar o funcionamento delas na atualidade, em especial as que tratam de temas referentes à Defesa Nacional e Relações Exteriores. A pesquisa buscou aferir a produção legal da CREDN, no período de 1996 a 2008, tendo como indicadores as proposições legislativas, as propostas de leis, as audiências públicas, os requerimentos dos membros da Comissão, as reuniões, etc. A conclusão (ainda parcial) é que o índice de matérias, especificamente as relacionadas com a área da Defesa Nacional, é reduzido, quando comparado com outras matérias tratadas pela CREDN.

4.1 AS COMISSÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

No capítulo anterior, foi visto que o processo legislativo brasileiro se desenvolve em duas instâncias: nas organizações partidárias e nas comissões parlamentares. Essa dinâmica legislativa, no caso das organizações partidárias, tem a efetiva e decisiva participação da Mesa Diretora e, principalmente, do Colégio de Líderes no processo legislativo, o que contribui para gerar uma elevada concentração de poderes nas mãos de um pequeno grupo de parlamentares. Neste capítulo é abordado o processo legislativo sob o enfoque das atividades desenvolvidas especificamente pelas Comissões Permanentes, com ênfase para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN).

Inicialmente surge um questionamento quanto ao papel das Comissões no processo legislativo. Estando as decisões do processo legislativo concentradas nas mãos de um pequeno grupo de parlamentares – o Colégio de Líderes - questiona-

se qual a efetiva participação das Comissões Permanentes nesse processo? Teriam as Comissões apenas a função de respaldar as decisões do Colégio de Líderes? Ou, a despeito do que registra a literatura sobre a concentração de poderes no Colégio de Líderes e na Mesa Diretora, existe sim espaço para importantes decisões legislativas nas Comissões Permanentes? Este é o foco do trabalho desenvolvido neste capítulo. De forma a responder a essas questões, após uma avaliação inicial da evolução histórica e das características da presente atuação das Comissões, a análise ficará circunscrita ao estudo do desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), limitada ao período de 1996 a 2008. O ano de 1996 foi determinante, pois foi criada a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN).

As Comissões Permanentes caracterizam-se como órgãos de caráter técnico-legislativo ou especializado, integrantes da estrutura institucional da casa, coparticipantes e agentes do processo legiferante. Basicamente, as Comissões têm a finalidade de apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre elas deliberar¹³⁰.

Em função da complexidade e amplitude dos assuntos objeto de proposições e discussões na Câmara dos Deputados, acredita-se que os estudos e as análises dessas matérias teriam um melhor tratamento se conduzidas por grupos de parlamentares em um número reduzido, porém com experiência e especialização nas diversas matérias alvo de discussões. Tal disposição garantiria, portanto, um adequado nível de qualidade técnica para a produção legal. Assim, as atividades legislativas, sendo desenvolvidas de forma descentralizada, ou seja, através das Comissões Permanentes, permitiriam maior participação dos parlamentares no processo decisório do Legislativo. O desenvolvimento das atividades legislativas via Comissões Permanentes significaria, também, o fortalecimento do processo legislativo, bem como um incentivo aos parlamentares na busca de um grau de especialização, o que garantiria maior participação nas decisões legislativas.

No caso das Comissões Permanentes, atualmente, uma característica que se destaca é a de ter autoridade para aprovar, de forma conclusiva, certos tipos de

¹³⁰ Brusco, Dilson Emilio (Org). Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. p.11

matérias legislativas. Isso significa que os projetos de lei aprovados pelas Comissões não teriam a necessidade de tramitar por instâncias superiores e nem de serem submetidos ao plenário da Câmara para apreciação, o que garantiria menor tempo de tramitação. No entanto, apesar de possuírem essa prerrogativa, não é comum a ocorrência desses eventos nas Comissões Permanentes. Isso tem explicação no modo como evoluíram e estão organizadas as atividades legislativas na Câmara dos Deputados. Assim, para uma melhor compreensão do papel das Comissões Permanentes no processo legislativo atual, torna-se fundamental entender a transformação dessas Comissões ao longo da evolução histórica do Poder Legislativo no Brasil.

4.2 AS CONSTITUIÇÕES E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS COMISSÕES PERMANENTES

4.2.1 A Constituição de 1824

As Comissões tiveram papel destacado mesmo antes da primeira Constituição do Brasil ter sido promulgada. Quando dos preparativos da primeira Assembleia Constituinte, em 1823, já na sessão inicial, foram criadas duas Comissões: a Comissão de Poderes, constituída por cinco membros, com a atribuição de verificar a regularidade dos diplomas dos deputados eleitos e do processo eleitoral; e a Comissão de Constituição para verificar a legalidade dos trabalhos da comissão anterior.(BRUSCO, 2006, p. 263).

A Assembleia Constituinte criou outras dezesseis Comissões: Comissão Especial do Regimento, de Minas e Bosques, de Colonização, do Comércio, Eclesiástica, de Estatística, de Diplomacia, da Fazenda, da Marinha e Guerra, de Instrução Pública, de Legislação, de Petições, de Política Interna, de Redação do Diário, de Redação das Leis e de Saúde Pública.

Após promulgada, em 1824, a Constituição do Império estabeleceu claramente a participação das Comissões no processo legislativo. Por exemplo, no Artigo 53, orientou que uma proposição legislativa, apresentada por qualquer dos Ministros, em nome do Poder Executivo, somente seria convertida em projeto de lei após ter sido examinada por uma Comissão da Câmara dos Deputados.

Outra participação das Comissões no processo legislativo refere-se, por

exemplo, no Artigo 54, à autorização para que os Ministros pudessem discutir as propostas enviadas para apreciação do Legislativo, porém sem direito de votar a questão.

É possível verificar que as Comissões Permanentes tiveram papel destacado no processo legislativo nas primeiras décadas do Brasil Império. Durante o período de 1826 a 1889, verificou-se que foram promulgadas seis resoluções que orientavam sobre novos Regimentos Internos para a Câmara dos Deputados, os quais alteravam, atualizavam ou criavam novas Comissões Permanentes, sempre no sentido de atender às evoluções e necessidades surgidas no processo legislativo.

4.2.2 A Constituição de 1891

Posteriormente, com a primeira Constituição Republicana, em 1891, encontra-se uma reorganização dos Poderes Constituídos, em que o Poder Legislativo teve suas atividades disciplinadas nos Artigos 16 ao 40.

Essa Constituição não fez nenhuma referência explícita à atuação ou às responsabilidades das Comissões Parlamentares. Porém, essa omissão não significou que as experiências e as práticas desenvolvidas pelo Legislativo e Comissões no período anterior tivessem sido abandonadas.

Após aprovada a Constituição Republicana, o processo legislativo continuou a se utilizar dos trabalhos das Comissões, pois tão logo um projeto de lei era aprovado, era enviado para exame de uma Comissão, que tinha a responsabilidade de analisá-lo quanto aos aspectos de constitucionalidade e de utilidade pública, propondo a aceitação ou rejeição total do projeto.

É reconhecido pela literatura que a Constituição de 1891 teve forte influência da Constituição dos Estados Unidos, uma vez que esta também omite as atribuições das Comissões¹³¹.

¹³¹ Casseb, P. A. Processo legislativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p.216

4.2.3 A Constituição de 1934

A Constituição de 1934 resgata oficialmente e atribui relevância ao papel desempenhado pelas Comissões Parlamentares. O documento dedica vários artigos para orientar e atribuir responsabilidades para as Comissões Parlamentares.

Destaca-se nessas orientações a garantia da representação proporcional das várias correntes de opiniões presentes na Câmara dos Deputados e que deveriam, também, estar representadas na composição das Comissões (Artigo 26). Essa garantia deveria constar no próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1934 inova ao registrar uma orientação explícita para o controle das decisões do Poder Executivo. O Artigo 29 estabeleceu que, no caso de o Presidente da República não prestar contas do seu governo à Câmara dos Deputados, poderia ser convocada uma Comissão para tratar do assunto. Pela primeira vez aparece a possibilidade de instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar fatos específicos (Artigo 36).

A convocação de Ministros de Estado para prestar informações sobre as atividades desenvolvidas nos ministérios, sob pena de serem enquadrados por crime de responsabilidade, para a hipótese do não comparecimento justificado, é outra inovação introduzida pela Constituição de 1934 (Artigo 37).

A iniciativa legislativa para as Comissões, tanto da Câmara quanto do Senado, quando atuando conjuntamente, foi garantida pelo Artigo 41.

Além das orientações quanto ao desenvolvimento das atividades legislativas, a Constituição de 1934 determinou, ainda, que deveria ser respeitada a especialização dos deputados integrantes das Comissões quando da produção legal e tal intento deveria ser realizado via representação profissional dos parlamentares na Câmara dos Deputados.

4.2.4 A Constituição de 1937

A Constituição de 1937 é fruto de um golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas, e, nessa ruptura institucional, o Poder Legislativo foi seriamente atingido em suas atribuições.

Embora tenha privilegiado vantagens e o aumento do poder do Executivo, essa Constituição fez pelo menos uma referência constitucional às Comissões Parlamentares. Ela reconheceu o poder das Comissões, no Artigo 45, que, no exercício da função de controle, poderia determinar a convocação dos Ministros de Estado para esclarecimentos dos atos sob suas competências. Esse artigo estabelecia, também, que os próprios Ministros podiam solicitar que as Comissões os ouvissem sobre matérias submetidas à apreciação do Poder Legislativo.

4.2.5 A Constituição de 1946

Com o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946 resgatou os princípios democráticos e restabeleceu o equilíbrio e a independência entre os Poderes. O Poder Legislativo teve suas funções restabelecidas e ampliadas, incluindo as atribuições das Comissões Parlamentares.

A Constituição de 1946 reativou as Comissões Parlamentares de Inquérito (Artigo 53) e a iniciativa legislativa das Comissões (Artigo 67). Ainda, manteve as atribuições relativas à função de controle das Comissões, as quais tinham o poder de pedir informações aos Ministros de Estado (Artigo 54) e designar audiências públicas para ouvi-los, quando solicitassem (Artigo 55).

A Constituição de 1946 sofreu alterações e reformas a partir de 1965, em razão do advento dos governos militares. Um fato positivo nessas alterações, em que pese estar sob um regime de exceção, foi a inserção no texto constitucional do reconhecimento da capacidade legislativa plena das Comissões (Emenda 17, 26 nov. 1965).

4.2.6 A Constituição de 1967

As atribuições anteriores das Comissões, tais como a representação proporcional dos partidos, a prerrogativa de iniciativa legislativa, a opção de convocar Comissões Parlamentares de Inquérito e a requisição de informações aos Ministros de Estado, foram mantidas na Constituição de 1967.

Outros detalhes dessa Constituição foram as permissões para leis delegadas elaboradas pelo Presidente da República, ou por Comissões de cada

uma das Câmaras, conforme o estabelecido no Artigo 52. Ou ainda, que as delegações conferidas as Comissões Especiais do Congresso permitiam, a essas comissões, a aprovação final dos projetos sendo apreciados.

Uma outra importante característica foi o destaque dado às Comissões no trato do orçamento público. Estabeleceu que os projetos de lei referentes ao orçamento federal seriam oferecidos, exclusivamente, perante as Comissões, sendo a votação realizada em caráter final.

4.2.7 A Constituição de 1988

No processo legislativo brasileiro, as Comissões Permanentes adquiriram autonomia plena na produção legal com a Constituição de 1988. Ao contrário das constituições anteriores, as Comissões adquiriram poder para decidir definitivamente sobre determinados projetos de lei, conforme estabelece o Regimento Interno das Câmara e do Senado. Essa autoridade e as competências das comissões encontram-se registradas no Artigo 58 da Constituição Federal.

Essa foi a principal inovação encontrada na Constituição de 1988, acredita-se, com a finalidade de agilizar o processo legislativo, ou seja, “a Constituição de 1988 procurou fortalecer o sistema de comissões dotando-as da prerrogativa de aprovar legislação “terminativamente”. Pelo chamado “poder terminativo”, determinadas matérias podem ser definitivamente aprovadas pelas comissões permanentes sem a manifestação explícita do plenário”¹³².

4.3 A COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL (CREDN) - ANTECEDENTES E TRANSIÇÃO

No Poder Legislativo atual, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) é a comissão responsável para tratar dos assuntos afetos à área da Defesa. Para entender o que representa hoje a CREDN, torna-se essencial verificar como foi a transformação das comissões com responsabilidades nos assuntos de Defesa e de Relações Exteriores ao longo da evolução do legislativo brasileiro.

¹³² Cadernos de pesquisa N° 5. Outubro de 1996. p.29

A CREDN é resultado da fusão, em 1996, de duas comissões permanentes: a Comissão de Defesa Nacional (CDN) e a Comissão de Relações Exteriores (CRE). Conforme visto anteriormente, as variações e o desenvolvimento dos trabalhos afetos às sucessivas comissões são resultados da própria evolução da sociedade e do Estado brasileiro. Foi um período em que se registraram duas guerras mundiais, com participação indireta e direta do Brasil; em que ocorreram graves instabilidades políticas e rupturas institucionais em diversas ocasiões; mas também, em que o país conquistou um crescimento econômico e social significativo e se projetou em âmbito mundial. Foram transformações que alteraram a relação do Brasil com os países da região e de outras partes do mundo, relação progressivamente fortalecida e capaz de influenciar a percepção quanto ao trato das questões afetas às relações exteriores e, em alguns momentos, à Defesa Nacional. Tudo isso resultou nas necessárias mudanças realizadas pelo Poder Legislativo nas comissões com atribuições na área de Relações Exteriores e, também, de Defesa Nacional.

A seguir é apresentado como ocorreu a evolução das comissões com responsabilidades nas áreas de Defesa Nacional e de Relações Exteriores.

4.3.1 As Comissões de Defesa Nacional no período de 1823 a 1996.

O que sobressai na análise das comissões com responsabilidades no trato dos assuntos de Defesa Nacional é o fato de a primeira comissão ter sido criada antes mesmo de promulgada a primeira Constituição do Brasil. Assim, a Comissão de Marinha e Guerra foi criada pela Assembleia Constituinte em 1823.

A primeira comissão na área de Defesa Nacional foi a Comissão de Marinha e Guerra, que tinha como atribuições manifestar-se sobre a fixação de forças de terra e de mar e sobre todos os assuntos que interessem às Forças Armadas. Inicialmente, o que se distingue é que as atribuições dessa comissão permaneceram inalteradas por quase um século.

Em 1920, uma atualização no Regimento Interno da Câmara dos Deputados alterou as atribuições dessa comissão: À Comissão de Marinha e Guerra compete manifestar-se sobre as propostas do Poder Executivo de fixação de forças de terra e de mar e sobre todos os assuntos que interessem às Forças Armadas, conforme o

Artigo 172. Em 1934, em função de nova atualização do Regimento Interno, foi extinta a Comissão de Marinha e Guerra e criada a Comissão de Segurança Nacional (CSN).

Tabela 9 - Comissões com atribuições na área de Defesa Nacional (1823-1996)

Comissão	Ano de Criação	Principais atribuições
Comissão de Marinha e Guerra	1823	Manifestar-se sobre a fixação de forças de terra e de mar e sobre todos os assuntos que interessem às Forças Armadas.
Comissão de Segurança Nacional	1934	- Assuntos atinentes ao Conselho de Segurança Nacional e às Forças Armadas. (1955) - Assuntos atinentes às Forças Armadas, ao Conselho de Segurança Nacional e à polícia federal. (1972).
Comissão de Defesa Nacional	1989	- Defesa do Estado e das instituições democráticas. - Segurança pública e seus órgãos institucionais. - Defesa nacional e Forças Armadas e auxiliares.
Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)	1996	

Fonte: o autor.

A CSN teve as atribuições sucessivamente ampliadas, sendo que as alterações ocorreram em 1934, 1936, 1949, 1955 e 1972, conforme detalhes a seguir:

1934 - À Comissão de Segurança Nacional compete manifestar-se sobre as propostas do Poder Executivo de fixação das Forças Armadas, e sobre todos os assuntos que interessem à defesa do País. Artigo 52.

1936 – À Comissão de Segurança Nacional compete manifestar-se sobre as propostas do Poder Executivo de fixação das Forças Armadas, e sobre todos os assuntos que interessem à defesa do País ou se refiram às Forças Armadas. Artigo 61.

1949 – À Comissão de Segurança Nacional compete manifestar-se sobre a fixação das Forças Armadas e demais assuntos que a elas interessem ou se relacionem com a Defesa Nacional. Artigo 27 parágrafo 8º.

1955 – À Comissão de Segurança Nacional compete manifestar-se sobre todos os assuntos atinentes ao Conselho de Segurança Nacional e às Forças Armadas. No tocante à segurança nacional, examinará qualquer proposição referente à concessão de terras, abertura de vias de comunicações e instação de meios de transmissão nas zonas consideradas indispensáveis à defesa do país; à construção de pontes e estradas internacionais; ao estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do país; e os assuntos inerentes à Comissão Especial de Faixa de Fronteiras. Artigo 28 parágrafo 10.

1972 – À Comissão de Segurança Nacional compete opinar sobre: assuntos atinentes às Forças Armadas, ao Conselho de Segurança Nacional e à polícia federal; proposições referentes a organização, efetivos, instrução, justiça, garantia, mobilização e convocação das polícias militares; quaisquer proposições referentes à concessão de terras, aberturas de vias de comunicação e instalação de meios de transmissão nas

zonas consideradas indispensáveis à defesa do país; construção de pontes e estradas internacionais, ou vias de comunicação interior, de caráter estratégico; estabelecimento, implantação ou exploração de indústrias que interessem à segurança do País; assuntos inerentes à faixa de fronteiras. Artigo 28 parágrafo 13.

O que se percebe nas atribuições da CSN, no período de 1934 a 1972, é uma evolução progressiva de responsabilidades, inicialmente voltadas apenas para o trato da fixação das Forças Armadas e assuntos de interesse da Defesa, no entanto terminando com atribuições mais amplas e específicas referentes a aspectos da Segurança Nacional, inclusive com manifestação sobre a atuação da Polícia Federal e Polícias Militares, o que refletia o momento político reinante na época.

A tabela 10 ilustra os principais assuntos tratados pela CSN no período de 1979 a 1986, onde se percebe a direta relação dos mesmos com o cenário político reinante naquele período, principalmente os relacionados com aspectos voltados para a Segurança Nacional.

Tabela 10 - Assuntos tratados pela Comissão de Segurança Nacional (1979 a 1986).

Principais assuntos tratados pela Comissão de Segurança Nacional (1979 a 1986).	
1979	Realizadas 21 reuniões pela CSN; definição de crimes contra a segurança nacional; porte de armas de fogo; debates sobre atividades da Jarí Florestal; alteração estatuto dos militares; processos relativos as áreas de segurança nacional e municípios considerados de interesse da segurança nacional; debates e audiências dos Ministro do Interior e Presidente do INCRA a respeito do projeto Jarí; debates sobre empresas estatais de interesse para a segurança nacional; definição de crime contra a segurança nacional o depósito em moeda estrangeira no exterior; debates com Ministério da Justiça sobre violência e criminalidade; equiparação de cursos profissionais das Forças Armadas aos do 2º grau do ensino médio; exploração do transporte rodoviário de cargas; contatos com área militar, visitas e viagens; uso militar ou hostil de técnicas de modificação ambiental.
1980	Realizadas 12 reuniões pela CSN; debates sobre implantação de usinas nucleares em São Paulo; debates sobre aspectos estratégicos da energia nuclear no Brasil; serviço de assistência religiosa nas Forças Armadas; regulação da profissão de guarda de segurança; certificado do diploma de incorporação; responsabilidades da união por danos causados por atos terroristas; prazos para servidores ingressarem na justiça; subordinação das PM as SSP; efetivos da FAB em tempos de paz; transporte rodoviário de cargas; ampliação do conceito legal de ex-combatente; extinção de quadro de farmacêuticos da Aeronáutica; reversão de terreno para municípios; alteração lei do serviço militar; eleições internas.
1981	Realizadas 09 reuniões pela CSN; Alteração da lei do serviço militar; alteração do código civil; avalia acordo Brasil-Paraguai; subordinação das PM as SSP Estaduais; regulamentação da profissão de vigilante, igia e guarda-noturno; avalia perícia policial em acidentes automotivos; faixa terras devolutas BR 317; regulamentação profissão guarda de segurança; serviço de assistência religiosa nas Forças Armadas; eleições internas; ; dispensa do serviço militar estudantes ou profissionais da área agrícola; institui cadastro de moradores por delegacias de polícia; dispensa de incorporação militar a filhos de agricultores; contagem de

	tempo de serviço; obrigatoriedade do policiamento preventivo contra tráfico e uso de drogas nas escolas; administração do território de Fernando de Noronha; segurança para instituições financeiras e normas para empresas de vigilância e transporte de valores;
1982	Eleições internas; modificação do código nacional de trânsito; atribuição aos governadores de autoridade para nomear os Comandantes das respectivas PM; ensino no MAER; autorização para o Executivo divulgar banco de dados existentes no país;
1983	Realizadas 10 reuniões pela CSN; subordinação das PM as Secretarias de Segurança Pública; restabelece autonomia a municípios localizados em área de segurança nacional; ingresso no corpo de engenheiros e técnicos navais; pensões dos PM do Amapá, Rondônia e Roraima; lei do serviço militar; comércio de armas de fogo; dispensa do serviço militar a agricultores e trabalhadores rurais; crimes contra a segurança nacional; fixação dos efetivos da PM de Roraima; eleições internas.
1984	Realizadas 12 reuniões pela CSN; restabelece autonomia a municípios localizados em áreas de segurança nacional (32); lei do serviço militar; corpo de engenheiros e técnicos navais; benefícios a ex-combatentes, servidores de autarquias marítimas; ensino no Ministério da Aeronáutica; serviço militar de estudantes de medicina; auxílio invalidez a militares; criação da guarda costeira.
1985	Realizadas 11 reuniões pela CSN; visitas a organizações militares; votações internas; magistério no Exército; áreas de segurança nacional; serviço de proteção; crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social; ampliação da categoria dos ex-combatentes; avaliação de aspectos sobre a segurança nacional; avalia a criação de grupo executivo para o desenvolvimento da região do Parima (RR); fixa salários grupo defesa aérea e controle de tráfego aéreo; pensão aos ex-integrantes da FEB e Batalhão Suez; promoção militares veteranos da II Guerra Mundial; classificação de ex-combatentes; exportação material bélico; restabelece autonomia de municípios em área de segurança nacional; conselho de Segurança Nacional; isenção e serviço militar;
1986	Realizadas 10 reuniões pela CSN; eleições internas; definição de crime contra a segurança nacional; debate sobre área para instalação de base militar de força estrangeira; pensões militares; reativação de tiros de guerra e batalhões agrários; ensino no Ministério da Aeronáutica; proibição de greves no serviço público e atividades essenciais de interesse nacional; organização das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares; avaliação sobre liberdade de pensamento e opinião política e filosófica para militares inativos; terras devolutas e faixa de fronteira como de interesse da segurança nacional; permissão para organização do PCB ou PCdoB; serviço militar; subordinação das PM as Secretarias de Segurança Pública dos estados, territórios e DF; define crimes contra a segurança nacional; lei de segurança nacional; restabelece autonomia de municípios em área de segurança nacional; organização da justiça federal de 1ª instância; reorganização do quadro de oficiais auxiliares da Marinha; porte e uso de arma.

Fonte: autor. Base de dados: atas das comissões pesquisadas no Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados.

De um total de 346 (trezentos e quarenta e seis) projetos de lei apreciados pelo Poder Legislativo, no período de 1972 a 1986, verificou-se que 81 (oitenta e um) projetos tiveram origem no Poder Executivo, 240 (duzentos e quarenta) tiveram

origem no próprio Poder Legislativo, e 10 (dez) na Comissão de Relações Exteriores. Especificamente para o ano de 1983, de um total de 112 (cento e doze) projetos de lei apreciados, constatou-se que 79 (setenta e nove) estavam relacionados com a exclusão de municípios de áreas classificadas como de Segurança Nacional. Os demais projetos estavam relacionados com a fixação de efetivos da Polícia Militar de Roraima; terras devolutas em faixas de fronteira; definição de conceito de ex-combatentes; processo de julgamento de crime contra a Segurança Nacional; revogação da lei de Segurança Nacional; dispensa de incorporação militar de agricultores e trabalhadores rurais; criação da guarda costeira; prestação de serviço militar por estudantes de medicina, farmácia, odontologia e veterinária, etc.

Da análise dos projetos de lei apreciados pela CSN, no período de 1972 a 1986, verificou-se que oito podem ser classificados como estando diretamente relacionados com aspectos da Defesa Nacional. Neste caso, considera-se aqueles assuntos que efetivamente poderiam contribuir para elevar o potencial de Defesa do país. Os projetos assim classificados foram os seguintes: organização básica do Exército, autorização para o Executivo constituir uma empresa pública de material bélico (IMBEL), antecipação do serviço militar obrigatório para 17 anos, proibição de acesso aos portos nacionais e tráfego na faixa de duzentas milhas marítimas a embarcações de qualquer tipo que utilizassem combustível atômico como propulsão, reajustamento do efetivo de pessoal militar da FAB em tempo de paz, reativação de tiros de guerra e implantação de batalhões agrários, autorização para o Poder Executivo constituir uma base naval em Santa Catarina e discussão sobre a cessão ou concessão de áreas em território nacional para instalação de base militar de forças estrangeiras.

Os demais assuntos apreciados pelo Poder Legislativo, conforme a tabela 10, também tinham valor e contribuíram para melhorar e dinamizar outras áreas de interesse da sociedade, tais como a de segurança pública, transportes, faixas de fronteira, etc.

No entanto, o que se destaca nos trabalhos da CSN, principalmente na década de 1980, está relacionada com o auxílio para a desconstrução das medidas adotadas durante o regime autoritário. A esse respeito, é possível concordar com Baaklini quando afirma que a função mais importante do trabalho das comissões no

Brasil tenha sido o treinamento que proporcionou à elite política durante duas décadas do regime autoritário¹³³. Isso tem explicação no fato de que, mesmo após a implantação do regime de exceção em 1964, o Congresso Brasileiro continuou a desempenhar um papel conciliatório no sistema político, o que incluía a articulação de interesses, especialmente de caráter regional, bem como a informação para o processo de formulação de políticas públicas e, sobretudo, a legitimação do regime¹³⁴.

Em 1989, já sob a influência da Constituição de 1988, a CSN foi extinta, sendo substituída pela Comissão de Defesa Nacional (CDN). As principais atribuições da CDN, no período compreendido entre 1989 e 1996, foram as seguintes:

- a) medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas;
- b) assuntos atinentes à segurança pública e aos seus órgãos institucionais;
- c) assuntos atinentes à defesa nacional e às Forças Armadas e auxiliares, destacadamente:
 - 1) administração pública militar, em seus aspectos institucionais, organizacionais e funcionais;
 - 2) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
 - 3) serviço militar e prestação civil alternativa;
 - 4) envio de tropas brasileiras para o exterior;
 - 5) passagem de tropas estrangeiras pelo território nacional ou sua permanência neste;
 - 6) estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;
 - 7) concessão de terras, aberturas de vias de comunicação e instalação de meios de transmissão em regiões de interesse para a defesa do País;
 - 8) construção de pontes e estradas internacionais ou de vias de comunicação interior de caráter estratégico;
 - 9) estabelecimento, controle ou exploração de centros de pesquisa e desenvolvimento e de indústrias que interessem à defesa do País;
 - 10) assuntos referentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
 - 11) requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- d) litígios internacionais, neutralidade em face de conflitos internacionais e intervenção em países estrangeiros;
- e) declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; arbitramento internacional em matéria pertinente à defesa nacional;
- f) tratados e acordos e convênios internacionais relacionados à defesa do País.

Na prática, a CDN teve as atribuições ampliadas em comparação com a comissão anterior. Destacaram-se atribuições mais amplas e abrangentes, realmente refletindo os aspectos da Defesa Nacional de um Estado moderno, e o que se espera

¹³³ Baaklini, Abdo I. O Congresso e o sistema político do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1993. p.207

¹³⁴ Rego, Antonio Carlos Pojo do. O Congresso Brasileiro e o regime militar (1964-1985). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p.18.

do controle e fiscalização do Poder Legislativo nessa área. No entanto, ainda permaneceu como atribuição o trato dos assuntos relacionados com a segurança pública e aos seus órgãos institucionais, a exemplo da CSN.

No período de 1989 a 1996, a Comissão de Defesa Nacional apreciou um total de 324 (trezentos e vinte e quatro) projetos de lei. Desses projetos, 82 (oitenta e dois) projetos estavam relacionados com a área de Segurança Pública, 37 (trinta e sete) tinham como origem a Comissão de Relações Exteriores, 5 (cinco) tratavam de assuntos afetos a área de Inteligência de Estado e 10 (dez) diziam respeito a aspectos políticos de anistia a civis e militares cassados em governos anteriores.

Dos projetos relacionados com a Defesa Nacional, verifica-se que 95 (noventa e cinco) tratavam de atividades complementares, tais como: proibição de transporte de presidiários em transporte coletivo; definição de crimes e transgressões disciplinares para efeito de competência processual; comercialização de armas de fogo; pensão a ex-combatentes; salários do grupo de defesa aérea e controle de tráfego aéreo; prestação alternativa do serviço militar por jovens por motivo de crença religiosa; código de processo penal militar e organização judiciária militar; crimes por porte e uso ilegal de armas; expropriação de terras com plantação de substâncias psicotrópicas; minerais estratégicos na Amazônia; demarcação da reserva ianomâmi; faculta aos servidores militares federais o exercício de atividades liberais; lei do serviço militar; disciplina o emprego de algemas; organização básica da Polícia Militar do DF; limite mínimo de altura para ingresso nas Forças Armadas; contribuição para pensão militar federal e limitação de pensões militares estaduais; uso pelas polícias de armas de fogo apreendidas; contagem de tempo de serviço para militares; autorização para criação de delegacias especializadas em crimes raciais; venda de bens imóveis pelas Forças Singulares, etc.

Do total de projetos apreciados no período em questão, foi possível classificar apenas 11 (onze) como tendo relação direta com o tema afeto à Defesa Nacional, em função da importância dos mesmos. Esses projetos estavam ligados aos seguintes assuntos: normas para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas; a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas para a defesa da lei e da ordem, com prévia autorização do congresso nacional; transformação da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional; organização e funcionamento do conselho de Defesa Nacional;

organização e funcionamento do conselho da República; efetivos do Exército em tempo de paz; proibição de importação, da pesquisa, da fabricação, do armazenamento e do transporte de artefatos bélicos nucleares, bem como a participação brasileira no desenvolvimento de tais armas; criação de salvaguardas para tecnologia no campo nuclear; ocupação, utilização e atividades na faixa de fronteira; exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados (bens de aplicação bélica, os bens de uso público e os bens de uso na área nuclear, química e biológica); alteração de legislação para a hipótese de destruição de aeronave hostil; permanência temporária de tropas estrangeiras no território nacional.

O que fica visível na atuação da CDN é o contraste em relação a atuação das Comissões anteriores. A principal diferença no desempenho da CDN está no início de uma discussão mais abrangente e conceitual sobre Defesa Nacional, principalmente envolvendo autoridades do Executivo e autoridades representativas da sociedade civil. Isso pôde ser observado, principalmente, no seminário sobre Defesa Nacional promovido pela CDN em 1992. Igualmente relevante, foram as audiências públicas com os ministros militares sobre a situação das Forças Singulares, audiência pública com o Secretário da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) sobre o acordo entre o Brasil e os Estados Unidos, audiência pública sobre a Calha Norte e a presença de forças estrangeiras na Amazônia, etc.

A CDN foi extinta em 1996, tendo sido substituída pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN).

4.3.2 As Comissões de Diplomacia e de Relações Exteriores (1829–1996)

A Comissão de Relações Exteriores (CRE), juntamente com a CDN, deu origem à CREDN. Portanto, para compreender as atribuições atuais de Relações Exteriores da CREDN, torna-se importante conhecer a evolução das comissões que tiveram responsabilidades na área da Diplomacia e das Relações Exteriores.

A tabela 10 apresenta uma síntese das comissões que atuaram em Diplomacia e Relações Exteriores no período de 1829 a 1996.

A Comissão de Diplomacia foi criada em 1829. Tinha como atribuições iniciais o trato dos assuntos e atos internacionais de que o Brasil tivesse participado, ou viesse a participar, e, ainda, a organização do Ministério do Exterior.

Tabela 11 - Comissões com atribuições na área de Diplomacia e Relações Exteriores

Comissão	Ano de criação	Principais atribuições
Comissão de diplomacia	1829	Atos internacionais de que a nação houver participado, ou tenha de participar, e sobre a organização do Ministério do Exterior.
Comissão de tratados e diplomacia	1891	
Comissão de diplomacia e tratados	1893	1893 - Atos internacionais de que a União houver participado; sobre qualquer proposição, mensagem, memorial ou documento que se refira às relações do Brasil com nações estrangeiras; tratados, estabelecimento de linhas divisórias ou de fronteiras, a proteção de cidadãos brasileiros no exterior, a expatriação; 1955 - a intervenção em países estrangeiros, a <u>remessa de tropas</u> brasileiras para o exterior ou a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, a <u>declaração de guerra</u> , as condições de armistício ou de paz, arbitramento internacional.
Comissão de Relações Exteriores	1957	Problemas de neutralidade em face de conflitos internacionais; intervenção em países estrangeiros; <u>remessa de tropas</u> brasileiras para o exterior; passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, ou a sua permanência neste; <u>declaração de guerra</u> e condições de armistício ou de paz; arbitramento internacional
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN)	1996	

Fonte: o autor.

Com a promulgação da Constituição de 1891, a Comissão de Diplomacia foi substituída pela Comissão de Tratados e Diplomacia e, dois anos após, teve o nome novamente alterado para Comissão de Diplomacia e Tratados.

Como Diplomacia e Tratados, essa Comissão teve inalteradas suas atribuições por um longo período, tendo ocorrido mudanças significativas apenas em 1955 (artigo 28), conforme a seguir:

- atos internacionais de que a União houver participado, ou tenha de participar;
- qualquer proposição, mensagem, memorial ou documento que se refira às relações do Brasil com nações estrangeiras;
- estabelecimento de linhas divisórias ou de fronteiras;
- proteção de cidadãos brasileiros no exterior;
- expatriação;
- problemas de neutralidade em face de conflitos internacionais;

- conferências e congressos internacionais;
- intervenção em países estrangeiros;
- remessa de tropas brasileiras para o exterior;
- passagem de forças estrangeiras pelo território nacional;
- declaração de guerra e a condições de armistício ou de paz;
- arbitramento internacional;
- medidas relativas ao serviço diplomático;
- tratados, acordos, convenios ou normas de intercâmbio comercial;
- Organização das Nações Unidas (ONU); e
- organizações financeiras, monetárias ou assistenciais internacionais.

A Comissão de Diplomacia e Tratados foi extinta em 1957, sendo substituída pela CRE. De acordo com o Artigo 28, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de 1959, as atribuições da CRE permaneceram as mesmas atribuídas anteriormente em 1955.

As alterações nas atribuições da CRE viriam a ocorrer somente em 1972, segundo o Artigo 23 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. No geral, as atividades da CRE mantiveram-se inalteradas, e foram acrescentadas apenas as seguintes atribuições:

- manifestar-se sobre a fixação do limite do mar territorial, e
- manifestar-se sobre as relações políticas com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e outros organismos internacionais.

Em 1989, sob a influência da nova Constituição, e além das atribuições já existentes, outras foram destinadas à CRE, conforme o Artigo 32 do Regimento Interno da Câmara. Assim, desse ano até 1996, as atribuições acrescentadas às existentes foram as seguintes:

- relações com entidades internacionais multilaterais e regionais, de finalidade política, financeira, econômica, comercial, cultural, científica e assistencial, em especial com a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos;
- Relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países;
- Política externa brasileira;
- Serviço exterior brasileiro;
- Questões internacionais contemporâneas;
- Turismo externo;
- Nacionalidade, cidadania e naturalização; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; emigração e imigração; regime jurídico do estrangeiro;
- Autorização para o Presidente e o Vice-Presidente da República se ausentar do território nacional;
- Direito internacional público e direito dos tratados.

4.4 AS ORIGENS E AS ATRIBUIÇÕES DA CREDN

A extinção da CDN e da CRE, em 1996, deu origem à atual Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). O que pode ser verificado nos 186 anos de atividades das comissões voltadas para o trato dos assuntos relacionados com a Defesa Nacional, e nos 180 anos das comissões com atribuições em Relações Exteriores, foi um progressivo e constante aumento das atividades parlamentares dessas comissões. São atividades que se caracterizavam pela abrangência e especificidade dos assuntos que englobavam. Esse aspecto refletiu, também, a percepção e o posicionamento do Brasil na comunidade internacional, constituindo atividades que um Estado moderno obrigatoriamente deve adotar no relacionamento com outros países.

Tabela 12 – Origens da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional



Fonte: o autor

Em ambas as comissões, as atividades parlamentares abordavam áreas distintas, com assuntos especializados, o que demandava conhecimentos e uma necessária experiência dos parlamentares, além de uma assessoria técnica de alto nível, conforme tabela 12. O que se questiona é se o grau de conhecimento e a especialização dos parlamentares, além da assessoria parlamentar especializada das comissões, teria acompanhado a evolução histórica no incremento de atribuições e atividades dessas comissões.

Na questão específica da exigência de um grau de conhecimento e

experiência do parlamentar para o trato de matérias que tenham essa demanda, verifica-se um paradoxo no Poder Legislativo brasileiro. Segundo Cunha, “para as comissões desempenharem em plenitude o papel que delas se espera, deveria haver incentivos para a especialização dos parlamentares nos assuntos sobre os quais cada uma tem jurisdição. Porém, no Brasil, praticamente proibimos regimentalmente a carreira em comissão, pois os cargos de comando devem renovar-se anualmente, além de haver grande rotatividade entre os próprios membros das comissões”¹³⁵. Em síntese, no Brasil o “principal fator que depõe contra a permanência de membros titulares nas comissões por um período mais longo é o alto índice de renovação na Câmara a cada legislatura¹³⁶”.

É nesse contexto que se encontra a CREDN no momento de sua criação. De acordo com as observações de Fuccille, a dificuldade em se preencher os cargos desta última, referindo-se à Comissão de Defesa Nacional¹³⁷ – lembrando ainda 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. Posteriormente, dando-se conta do equívoco que tal posicionamento acarretava e, procurando valorizar institucionalmente o tema Defesa Nacional, 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 afins¹³⁸.

Sendo a CREDN a integração de duas comissões, ela apresenta, portanto, a característica de agregar atividades parlamentares que, tradicionalmente, eram desenvolvidas separadamente. Convém ressaltar que Relações Exteriores e Defesa Nacional constituem atividades distintas, se bem que na visão do Estado são atividades institucionais interdependentes, as quais devem se harmonizar e se complementar. Desse modo, as responsabilidades atuais da CREDN caracterizam-se por um conjunto de atribuições amplas, diversificadas e com exigências de um alto

¹³⁵ Cunha, J. P. “A Câmara dos Deputados e seu Papel na Democracia Brasileira”. In Brigagão, C; Mendes, R.S. (Org.) História do Poder Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003, p.12-23.

¹³⁶ Cadernos de pesquisa Nº 5, outubro de 1996. p.39

¹³⁷ Refere-se à falta de prestígio da CDN. Pois, nenhum parlamentar queria dela participar, o que a tornava esvaziada. A junção com a CREDN teria sido uma forma de incentivar os parlamentares a dela fazer parte.

¹³⁸ Fuccille, Luís Alexandre. A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira. p.186.

nível de conhecimento e especialização por parte dos parlamentares que a integram, bem como da assessoria parlamentar especializada que lhe é necessária.

Nesse sentido, as principais responsabilidades legislativas da CREDN na atualidade estão relacionadas com o trato das seguintes questões (artigo 32):

- 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 da 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 o Vice-Presidente da República se ausentar do território nacional;
- f) política de defesa nacional, estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação, 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 ao 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 de entorpecentes;
- m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático.

Assim, valendo-se dos trabalhos da CREDN, o Poder Legislativo desenvolve a função de controle e fiscalização do Poder Executivo nas áreas de Defesa Nacional e de Relações Exteriores.

À CREDN foram atribuídas onze áreas de atuação, das quais apenas cinco têm relação direta ou indireta com a Defesa Nacional. Por exemplo, o trato das atividades de informação e contra informação, segurança pública e seus órgãos institucionais, ou ainda, o trato dos assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico de entorpecentes, apresentam-se incoerentes com as atividades essenciais do campo da Defesa Nacional e, em função de suas complexidades e especificidades, deveriam ter um tratamento especial do Poder Legislativo.

Essa incoerência tornou-se tão evidente que, em 2004, foi criada a

Comissão de Segurança Pública, que absorveu os assuntos relacionados à segurança pública e combate ao uso de drogas e tráfico de entorpecentes.

Embora não exista uma justificativa racional e oficial para a integração das atividades legislativas das CDN e CRE, é possível considerar que algumas das atribuições anteriores da CRE tinham, também, ligação direta e indireta com a área da Defesa Nacional – por exemplo, intervenção em países estrangeiros, remessa de tropas brasileiras para o exterior, passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, declaração de guerra e as condições de armistício ou de paz -, o que pode ter influenciado na decisão de juntar essas comissões. Outra explicação possível é a defendida por Fuccile, ou seja, de que o desprestígio da CDN e o baixo interesse despertado nos parlamentares, e como forma de incentivar a participação parlamentar na área de Defesa Nacional, teria contribuído para a integração da CDN com a CRE.

Quando se analisam as atividades desenvolvidas pela CREDN, em atendimento às orientações do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pode-se constatar a existência de três áreas principais sob responsabilidade desta Comissão: a da Defesa Nacional, de Relações Exteriores e da Segurança Pública e combate ao tráfico de drogas.

O que se questiona neste momento é se o fato de uma única comissão tratar de matérias tão diferentes, complexas, que exige uma capacitação e experiência distinta dos parlamentares, com a agravante de, regimentalmente, não poderem permanecer um tempo razoável na comissão, ou seja, a possibilidade de especializar-se, não poderia estar contribuindo para uma falha institucional do Poder Legislativo no desenvolvimento das atribuições relacionadas com a Defesa Nacional. A resposta a essa questão será o foco do tópico seguinte.

4.5 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CREDN – 1996 a 2008.

A atuação do Poder Legislativo na área da Defesa Nacional e das Relações Exteriores ocorre, principalmente, através dos trabalhos desenvolvidos pela CREDN. Uma possibilidade de aferir essa atuação é o dimensionamento da produção legislativa desenvolvida por essa comissão. Assim, é analisada a produção legal da

CREDN, no período de 1996 a 2008, envolvendo as proposições legislativas, os projetos de lei, os requerimentos apresentados pelos parlamentares, as reuniões realizadas e as audiências públicas. Ressalta-se que o objeto de análise nessas atividades foram as questões que trataram, especificamente, dos assuntos afetos à área da Defesa Nacional.

4.5.1 Audiências públicas no período de 1998 a 2008.

A audiência pública constitui instrumento legislativo de fiscalização e de controle de atos do Poder Executivo e tem a finalidade de permitir o debate de assuntos de interesse público e que sejam relevantes para a sociedade. Embora os resultados de uma audiência pública não tenham o poder de obrigar o Executivo a adotar procedimentos relativos à gestão administrativa ou política, a efetividade de tal evento por si só é conseguida no momento de sua realização, quando a autoridade ou instituição submetida a tal processo se vê obrigada a dar explicações de determinados atos. A principal vantagem deste instrumento é a obrigatória transparência que resulta de tal processo. De acordo com Fletes, “na maioria das vezes, recorre-se às audiências públicas, que, apesar de sua pequena importância formal, constitui o instrumento de controle mais eficiente na prática parlamentar”¹³⁹.

Uma audiência pública tem, ainda, a finalidade de orientar e esclarecer os integrantes de determinada comissão sobre os detalhes que envolvem certos atos, procedimentos ou decisões sendo adotadas pelo Poder Executivo, além de permitir esclarecimentos sobre as conveniências ou inconveniências da aprovação de algumas matérias.

A audiência pública é um instrumento legislativo previsto na Constituição Federal de 1988, pois, conforme o artigo 49:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

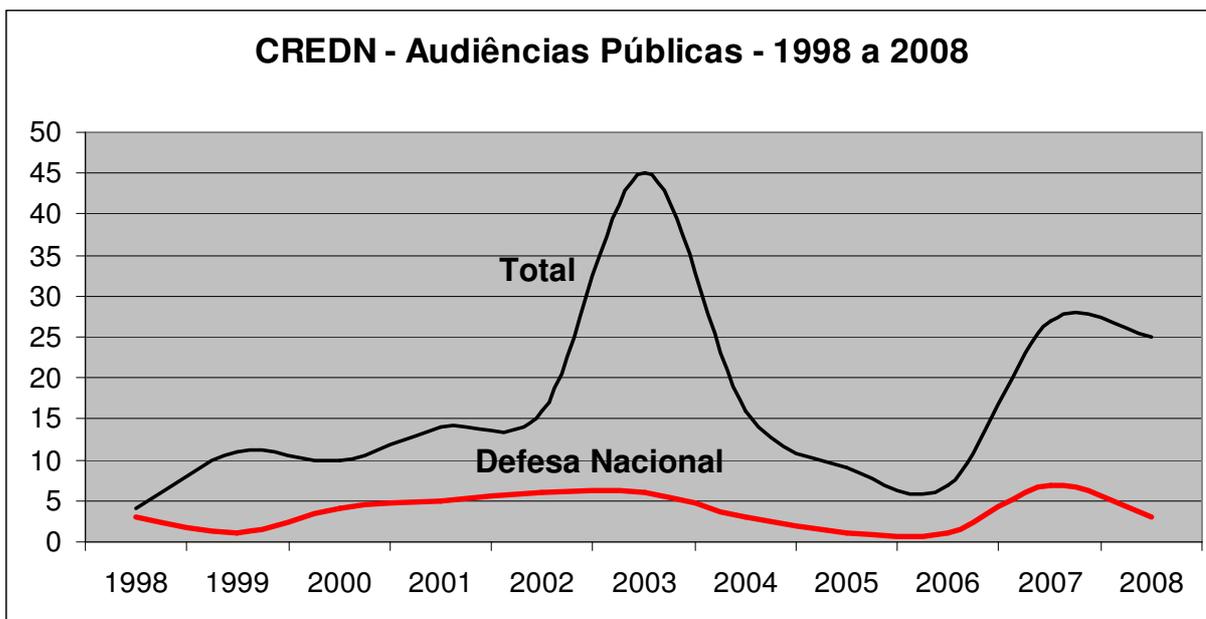
.....

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

¹³⁹ Daniel Fletes. Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil. In: Llanos, Mariana; Mustapic, Ana Maria (Orgs). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2005. p.159

A CREDN realizou, no período de 1998 a 2008, uma série de audiências públicas, envolvendo autoridades, Instituições e temas relacionados com a Defesa Nacional, Relações Exteriores, Aviação Civil, Segurança Pública, economia, etc. O gráfico 3 apresenta a evolução das audiências públicas nesse período.

Gráfico 3 - Audiências públicas – 1998 a 2008.



Fonte: o autor – Base de dados: relatórios anuais da CREDN

Criada em 1996, e tendo iniciado as atividades legislativas praticamente em 1997, observa-se um razoável incremento no nível de atividade legislativa da CREDN via audiência pública. Verifica-se um aumento anormal das atividades nos anos de 2003 e 2007, cujas causas serão apresentadas mais adiante. O gráfico 3 apresenta o total de audiências públicas ocorridas, bem como aquelas que foram específicas para discussão de assuntos relacionados, direta ou indiretamente, com a Defesa Nacional.

No ano de 1998, ocorreram quatro audiências públicas, das quais três estavam relacionadas com a criação do Ministério da Defesa. Participaram dessas audiências os Ministros do Estado-Maior das Forças Armadas, da Marinha e do Exército. A quarta audiência pública esteve relacionada com a área de Relações Exteriores, quando foi discutido o tema da violação dos direitos humanos de brasileiros residentes no exterior.

Segundo o Presidente da CREDN, o ano de 1999 foi de afirmação para a Comissão, em que destacou o controle do legislativo para os temas de política externa e de segurança e defesa. Afirmou ainda que as questões internacionais

eram uma preocupação constante da Comissão. “A política externa deixou de ser restrita a segmentos específicos do Poder Executivo, assim como os Comandos Militares já não possuem a exclusividade dos temas relacionados com a segurança e a defesa do País”¹⁴⁰.

Em 1999, foram registradas onze audiências públicas, das quais apenas uma estava relacionada com a área da Defesa Nacional, com foco na criação do Ministério da Defesa. As outras audiências públicas estiveram assim distribuídas: seis relacionadas com matérias de Relações Exteriores; duas com segurança pública; uma com a Aviação Civil e uma com economia.

No ano de 2000, verificou-se a realização de dez audiências públicas na CREDN. Relacionadas com a área da Defesa Nacional registram-se três audiências, sendo uma com a presença do Ministro da Defesa, abordando prioridades, diretrizes, e planos de trabalho do Ministério da Defesa; outra evidenciando a importância do setor aeroespacial para o desenvolvimento brasileiro, com a presença do Presidente das Indústrias Aeroespaciais Brasileiras (AIAEB); e a terceira realizada pela própria CREDN para os alunos da ESG, para relatar as atividades da Comissão e sua ligação com a Mobilização Nacional. Das outras sete audiências realizadas, quatro se referem a matérias de Relações Exteriores, uma a Segurança Pública, outra a economia e a última a assuntos ligados à imprensa.

A CREDN apresentou como temas relevantes tratados em 2000¹⁴¹, aí incluídos projetos de lei ou análises de propostas do Executivo, um total de vinte matérias da área de Relações Exteriores e oito da área da Defesa Nacional. Das oito matérias classificadas como Defesa Nacional, verificou-se uma inadequação nessa classificação, visto que são matérias que deveriam ter sido inseridas em outras áreas de discussões.¹⁴²

Em 2001, catorze audiências públicas foram realizadas pela CREDN. Desse total, cinco tinham relação com a área da Defesa Nacional. Das outras sessões

¹⁴⁰ Câmara dos Deputados. CREDN, Relatório final de atividades de 1999.

¹⁴¹ Câmara dos Deputados. CREDN, Relatório final de atividades de 2000.

¹⁴² Matérias classificadas como Defesa Nacional: Abuso de Autoridade no Exercício do Poder de Polícia, Acordo Brasil-Peru sobre Cooperação em Matéria de Prevenção do Consumo de Substâncias Psicotrópicas, Prevenção do Tráfico de Substâncias Entorpecentes nas Imediações de Escolas, CPI para Investigar o Comércio Ilegal de Armas e Munições, CPI para Investigar a Lavagem de Dinheiro no Brasil, CPI para Investigar a Violência no Rio de Janeiro, Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Setor Espacial.

realizadas, quatro eram relativas a Relações Exteriores, duas à Inteligência, uma à economia e as outras à Segurança Pública e energia.

As audiências afetas à área da Defesa Nacional abordaram os seguintes temas: (1) Plano Colômbia e as dificuldades do Exército brasileiro na região amazônica; (2) situação do acordo entre o Brasil e Estados Unidos relativo à utilização do Centro de Lançamento de Alcântara; (3) esclarecimentos do Ministro da Defesa e Comandantes da Marinha e da Aeronáutica sobre Política de Defesa Nacional, uso do Centro de Lançamento de Alcântara, reaparelhamento da Força Aérea, situação e eficiência dos radares do sistema de proteção ao voo; (4) debate sobre proposta de revisão do conceito de segurança nacional, do Plano de Mobilização Nacional e do Ministério da Defesa, em face dos atentados terroristas nos Estados Unidos da América; e (5) debate sobre a política industrial na área de Defesa Nacional.

Amplios debates sobre política e Defesa Nacional ocorreram no Legislativo em 2002, eventos esses patrocinados pela CREDN. De um total de dezesseis audiências públicas realizadas, seis estavam relacionadas com a área da Defesa Nacional. Fato marcante nos trabalhos da CREDN, nesse ano, foram duas audiências públicas com dois candidatos à Presidência da República, o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva e o Sr. Ciro Gomes. Ambos os candidatos discutiram com os parlamentares a política externa e a política de defesa do Brasil para o século XXI.

As outras quatro audiências, realizadas no formato de seminário, abordaram: (1) Ideias para uma Concepção Estratégica: A Defesa Nacional e o Projeto Nacional; (2) Ordem Mundial, Relações Externas e Poder Militar e a Estrutura Militar e os Imperativos de Segurança Nacional; (3) o Papel das Forças Armadas na Sociedade Brasileira e a Centralidade da Questão Nacional e a Defesa Nacional; (4) Educação, Formação, Cultura Militar e Sociedade e A Segurança das Fronteiras e o Contexto Sul-Americano: Controle Interno e Boa Vizinhança.

Um especial desempenho teve a CREDN no ano de 2003. Foi o ano em que as atividades desenvolvidas atingiram o recorde de produção legislativa, não tendo paralelo mesmo nos anos posteriores. No entanto, é importante notar que 2003 foi um ano em que ocorreram vários eventos, tanto em âmbito nacional quanto internacional, e que muito influenciaram a política interna e externa do Brasil. Inicialmente, destaca-se a presença de um novo governo no país, com a posse do

Presidente Lula e tendo como base política de apoio o Partido dos Trabalhadores (PT), o que gerou expectativas de sérias mudanças políticas; a implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o que estimulou acalorados debates internamente; a invasão do Iraque pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha, contrariando inclusive diretrizes da ONU, gerando duras críticas a esses países; o acidente com o Veículo Lançador de Satélite (VLS), que vitimou vinte e dois técnicos brasileiros e gerou uma crise interna quanto à política existente para o setor; e, ainda, a crise provocada com a França pelo pouso não autorizado de um avião militar francês em Manaus, a pretexto de resgatar a senhora Ingrid Betancourt, que era refém das FARC.

É nesse contexto que assumem, também, os novos parlamentares integrantes da CREDN. Foi o ano em que se registraram quarenta e cinco audiências públicas, um recorde até o momento. No entanto, apenas sete dessas audiências estavam relacionadas com a área da Defesa Nacional. Foram realizadas audiências com o (1) Ministro da Defesa, abordando os planos e as diretrizes do Governo para a Defesa Nacional; e com os Comandantes do (2) Exército, da (3) Marinha e da (4) Aeronáutica sobre as condições operacionais de cada Força Singular. As outras sessões trataram dos (5) resultados obtidos pelo Comando Militar da Amazônia (CMA) na operação para combater os refluxos do narcotráfico e da guerrilha colombiana na fronteira entre o Brasil, Colômbia e o Peru; (6) dos cortes de gastos do Governo que levaram ao atraso do Projeto SIVAM; (7) e com o Ministro da Defesa, para tratar da falta de previsão e data-base para reajustes da remuneração dos militares e da falta de reposição salarial desde janeiro de 2001 e, ainda, para debater os problemas das comunidades de Alcântara, afetadas pela instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA).

As demais audiências ocorridas em 2003 estiveram assim distribuídas: vinte e seis na área de Relações Exteriores, quatro em Segurança Pública, três em economia, uma em Inteligência, uma em comércio exterior, além de três outras sobre assuntos variados.

O ano de 2004 foi atípico para a CREDN, pois em decorrência das eleições municipais que exigiram a presença dos parlamentares em seus Estados de origem, o que acarretou uma queda nas atividades legislativas, a Comissão aprovou

matérias importantes, promoveu Seminários e Audiências Públicas, segundo o seu Presidente.

No total, foram registradas dezesseis audiências públicas, das quais apenas três tinham relação com a área da Defesa Nacional. A primeira sessão foi realizada com a presença do Ministro da Defesa para tratar de explicações sobre a viagem realizada à Rússia e países asiáticos, no início de dezembro de 2003, e para prestar esclarecimentos sobre a compra de jatos para reequipar a Força Aérea Brasileira (FAB), além da compra do avião presidencial. Outra sessão constou de um seminário binacional Brasil-Argentina para discutir uma agenda de cooperação em Defesa, Segurança e Paz. A terceira audiência foi um encontro com parlamentares do México para discutir o tema seguridade social nas Forças Armadas brasileiras, o papel da mulher nas Forças Armadas, educação e adestramento militar.

As demais audiências registradas em 2004 foram: um total de seis sobre Relações Exteriores, duas sobre Aviação Civil e sessões específicas para Segurança Pública, ciência e tecnologia, economia, turismo e problemas relativos a fretes internacionais.

Observa-se, em 2005, uma queda nas atividades da CREDN. Relacionadas às audiências públicas, houve nove sessões, das quais apenas uma estava relacionada com a Defesa Nacional. Tratou-se da audiência com o Comandante da Força de Paz da ONU no Haiti. A sessão teve a finalidade de obter informações sobre a atuação da Força de Paz e os problemas que foram enfrentados para o cumprimento da missão, bem como informações a respeito do processo eleitoral naquele país e os desafios a serem enfrentados para instalação e fortalecimento das instituições democráticas.

As demais audiências tiveram como motivações as áreas de Relações Exteriores (3), inteligência (1), turismo (1), orçamento (1), administração pública (1) e diversidade cultural em âmbito internacional (1). Entretanto, destaca-se a realização de um seminário promovido pela CREDN, com relação direta com a área a Defesa Nacional e cujo enfoque foi a “mobilização e produtos de defesa”, evento que contou com a presença do Presidente da Câmara dos Deputados, do Ministro da Defesa, além dos Presidentes da CREDN, da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) e da Frente Parlamentar em Defesa da Indústria Aeronáutica Brasileira.

A queda anteriormente observada nas atividades da CREDN atingiu o índice mínimo no ano de 2006. Uma explicação possível é que esse foi um ano atípico para as atividades parlamentares, em função, principalmente, de ser um período de transição e de eleições para Presidente da República, Deputados e Senadores. Isso teve como consequência, em tese, o afastamento informal de muitos parlamentares das atividades legislativas, pela necessidade de se envolverem em campanhas políticas e tentarem a reeleição.

De acordo com o relatório final da comissão, foram realizadas apenas três audiências públicas no ano. Uma debateu o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no exterior; outra tratou da segurança de voo e tráfego aéreo, e sobre as causas e consequências da "operação padrão" dos controladores de voo; e a última discutiu a crítica situação em que se encontrava a Viação Aérea Rio-Grandense (VARIG). Observa-se, portanto, que nenhuma das três audiências tinha relevância para o tema Defesa Nacional.

No entanto, da análise das atividades da CREDN no período, identifica-se a realização de quatro seminários. Uma dessas sessões refere-se ao financiamento da indústria de defesa e que, pelo enfoque e qualidade do assunto tratado, tem relação direta e contribui com o tema da Defesa Nacional. Os outros seminários estavam relacionados com as possibilidades de cooperação Brasil-Canadá, no contexto da ALCA, como alternativa para maior equilíbrio nas discussões com os EUA; e sobre paz, multilateralismo e direitos da juventude.

Quanto às atividades desenvolvidas em 2007, o Presidente da CREDN classificou o período como sendo de intensa atividade, destacando-a como uma das mais atuantes Comissões da Câmara dos Deputados. Segundo o Presidente, em 36 sessões ordinárias deliberativas, foram apreciadas 219 matérias, das 255 apresentadas ao longo do ano, entre Mensagens, Projetos e Requerimentos. Das 80 Mensagens do Poder Executivo que submetem à apreciação do Congresso Nacional tratados e acordos internacionais, 65 foram apreciadas. Os deputados da CREDN apreciaram ainda 21 Projetos de Lei e 130 requerimentos. Um recorde de produtividade¹⁴³.

¹⁴³ CREDN – Relatório final de atividades de 2007.

Em que pese as intensas atividades da Comissão, e contrastando com o volume de trabalho desenvolvido, foram contabilizadas apenas seis audiências públicas relacionadas com a área da Defesa Nacional, de um total de vinte e nove audiências realizadas. As audiências relacionadas com a Defesa Nacional abordaram os seguintes assuntos: (1) reaparelhamento da Marinha, (2) apresentação do programa nuclear da Marinha, (3) reaparelhamento da Aeronáutica, (4) reaparelhamento do Exército, (5) remuneração dos militares federais e reaparelhamento das Forças Armadas, e (6) implicações do uso de bombas de fragmentação.

Com a participação do Ministro da Defesa e dos Comandantes das Forças Singulares, o que se destacou dessas audiências foi o compromisso do Legislativo de destinar recursos financeiros para a solução de alguns problemas enfrentados pelas Forças Armadas e Ministério da Defesa. Esse compromisso político de intervir e auxiliar diretamente nos problemas apresentados pelo MD e Forças Singulares é inusitado, quando se consideram os antecedentes da relação do Poder Legislativo com aspectos da Defesa Nacional.

As demais audiências públicas ficaram assim distribuídas: oito para Relações Exteriores, duas para Aviação Civil, duas para assuntos de economia, e as demais sessões para os seguintes assuntos: educação, situação no Haiti, situação de brasileiros no exterior, centenário da imigração japonesa, a vinda do Papa Bento 16 ao Brasil, Estação Espacial Internacional, repatriação de atletas cubanos, situação da ponte Jaguarão-Rio Branco, ética e globalização e a candidatura da Estrada Real a patrimônio da humanidade.

Em 2008 foram registradas vinte e cinco audiências públicas na CREDN, e apenas quatro estavam relacionadas com a área da Defesa. Essas audiências estiveram relacionadas aos seguintes assuntos: (1) a presença de tropas do Exército no Morro da Providência e a política geral da atuação militar nos morros do Rio de Janeiro, com a presença do Ministro da Defesa; (2) discutir a situação na reserva indígena Raposa Serra do Sol e a segurança nas plataformas petrolíferas da Petrobrás, com a presença do Ministro da Defesa; (3) a situação na reserva indígena Raposa Serra do Sol, com a presença do Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE); e (4) explicações dos objetivos e resultados alcançados na viagem à Rússia e à França para firmar acordos na área de defesa.

As demais audiências referiam-se a: oito sobre Relações Exteriores, duas sobre a migração de brasileiros, sessões sobre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a situação no Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), Imigração e trabalho, questões em relação ao pré-sal, tráfico de mulheres brasileiras, patentes farmacêuticas, questão indígena, convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), convenção 151 e recomendação 159 da OIT, situação de trabalhadores espanhóis no Brasil, Aviação Civil e a situação de brasileiros em Madri.

Visto como as audiências públicas foram desenvolvidas pela CREDN, a seguir será analisada outra forma de verificar a produção legislativa dessa comissão, ou seja, as proposições legislativas.

4.5.2 Proposições legislativas da CREDN

No processo legislativo, o termo “proposição” designa as matérias que são objeto de deliberação pela Câmara dos Deputados. Assim, são entendidos como uma proposição as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei, as emendas, os requerimentos, os recursos, os pareceres e as propostas de fiscalização e controle.

A tabela 13 apresenta a variação do número de proposições elaboradas pelos parlamentares integrantes da CREDN. São proposições que abordaram assuntos variados e não apenas os das áreas de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Tabela 13 - CREDN – proposições apresentadas – 1998 a 2008.

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

Fonte: o autor ^{*144}

¹⁴⁴ Os dados referentes aos anos de 2001 e 2002 ainda não foram disponibilizados pela CREDN. Os dados de 2004 estão com erros, impedindo que sejam utilizados. Os dados referentes a esses anos continuam sendo coletados por outros meios.

Considerando o foco deste estudo, pode-se verificar que as proposições relacionadas com a Defesa Nacional são muito reduzidas, ou quase que insignificantes quando comparadas com o total de proposições. As proposições afetas à área da Defesa abordaram os seguintes assuntos:

No ano de 2000 - Submissão à consideração do Congresso Nacional do texto do Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da Rep. Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais, celebrado em Lima, em 6.12.99; e dispõe sobre o Serviço Militar Obrigatório;

No ano de 2003 – Proposta de alteração a Lei nº 6.001, estatuto do Índio, autorizando a construção de guarnições militares em terras indígenas; e submissão à consideração do Congresso Nacional do texto do Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia sobre Cooperação no Domínio de Tecnologias Militares de Interesse Mútuo, celebrado em Moscou, em 9 de abril de 2002;

No ano de 2005 - Dispor sobre a Mobilização Nacional e criação do Sistema Nacional de Mobilização – SINAMOB; e submissão ao Congresso Nacional do texto do Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação em Assuntos Relacionados à Defesa, assinado em Brasília, em 21 de outubro de 2003;

No ano de 2006 – Submissão ao Congresso Nacional do texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa para Cooperação na Área da Aeronáutica Militar, assinado em Paris, em 15 de julho de 2005; e submissão ao Congresso Nacional do texto do Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, celebrado na cidade de Puerto Iguazu, em 30 de novembro de 2005;

No ano de 2007 – Instituição da obrigação do ensino do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas escolas e academias militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica; e dispor sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação.

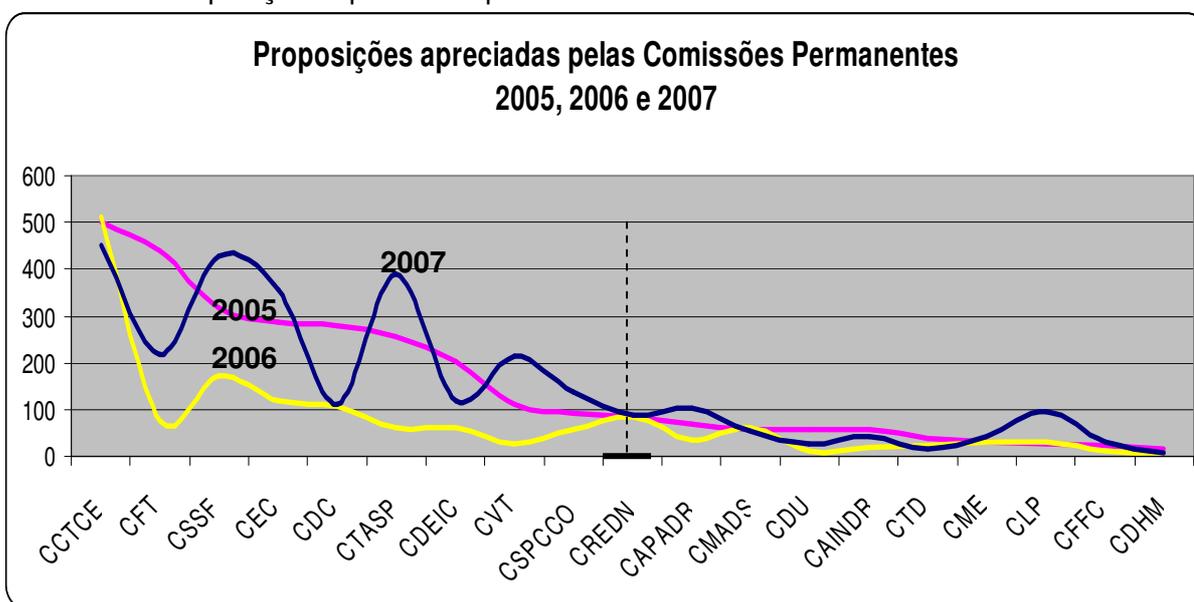
A proposição é o evento que inicia um processo, no âmbito do legislativo, para o desenvolvimento de legislação, ou decisão, que irá orientar e amparar as atividades em determinadas áreas do Estado, do governo ou da sociedade. Seu baixo índice em matérias relacionadas com a Defesa Nacional é um indicio significativo a ser apreciado nas análises.

No entanto, quando se compara o total das proposições apresentadas com a das demais comissões, verifica-se que a CREDN teve um desempenho que pode ser classificado na faixa intermediária frente às demais comissões. No gráfico 4,

pode-se observar o volume de proposições de todas as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados nos anos de 2005 e 2006.

Inicialmente, nota-se uma desproporção entre o total de proposições elaboradas pelas comissões em um mesmo ano, variando de um montante máximo de 513 (quinhentos e treze) para determinada comissão e apenas 08 (oito) para outra. A explicação para esse fato reside nas características de cada comissão, na natureza dos assuntos objeto de discussão, naquilo que é digno de discussão cotidiana na esfera política ou que reflete os anseios imediatos da sociedade, etc.

Gráfico 4 - Proposições apreciadas pelas Comissões Permanentes



Fonte: o autor - Base de dados: anuário estatístico da Câmara de 2005, 2006 e 2007.

Porém, é uma característica no processo legislativo brasileiro que as matérias relacionadas com a administração do governo são as que apresentam um maior índice de tramitação no legislativo. Essa tendência tem reflexo, também, no volume de proposições das comissões que têm relação direta com essas matérias.

Observa-se uma queda geral nas proposições apresentadas pelas comissões de 2005 para 2006. A explicação para essa queda reside no fato de o ano de 2006 ter sido um ano de eleições para Presidente da República, para Deputados e Senadores, o que, naturalmente, refletiu em uma diminuição das atividades legislativas. No ano de 2007, observa-se um incremento nas atividades legislativas nas diversas comissões, sendo que a explicação reside no fato de o Congresso ter

sido renovado, com a apresentação de novos parlamentares e novas propostas políticas sendo colocadas em andamento, etc.

Verifica-se que o nível das atividades da CREDN permaneceu inalterado, tendo sido registradas 84 (oitenta e quatro) proposições em 2005, 83 (oitenta e três) em 2006 e 85 (oitenta e cinco) em 2007, sendo, portanto, mais constante e efetiva que a maioria das comissões nesse período.

No total das proposições registradas da CREDN, deve ser observado que um percentual significativo dessas refere-se a mensagens do Poder Executivo. Tal fato ocorre em função de acordos e tratados internacionais a serem aprovados pelo Poder Legislativo. É o que será analisado a seguir.

4.5.3 Mensagens do Executivo

Nos registros da CREDN, as mensagens do Poder Executivo aparecem como proposições. Na prática, o que é chamado de mensagem do Executivo constitui um pedido de aprovação do Poder Legislativo para iniciativas do Estado, envolvendo compromissos, acordos, tratados, etc., com outros Estados ou Organizações da comunidade internacional.

Sendo a CREDN a responsável pela análise das matérias relacionadas com Relações Exteriores, após o recebimento do pedido do Executivo, ele é submetido à análise de um relator e, posteriormente, submetido à apreciação do plenário da comissão. Segundo o Presidente da CREDN, em 2006 foram aprovadas mensagens de “relevante interesse nacional e internacional como, por exemplo, a Mensagem 408/2006 que submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul, assinado pelos Governos da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai; a Mensagem 166/2006 que submete ao Congresso Nacional o texto do Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa entre o Brasil e a Argentina; e a Mensagem 489/2006 que submete ao Congresso Nacional Acordo sobre o Fortalecimento da Cooperação na Área de Implementação de Infraestrutura de Construção entre o Brasil e a China”¹⁴⁵.

¹⁴⁵ CREDN – Relatório final do ano 2006.

Tabela 14

CREDN - Mensagens do Executivo											
Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mensagens do Executivo	53	15	58	*	*	71	*	31	47	80	46
Defesa Nacional		02	01	*	*	01	*	00	01	00	03

Fonte: o autor

A tabela 14 mostra o número de mensagens do Executivo que foram submetidas ao Legislativo/CREDN para análise e aprovação. Nesse caso, a maioria das mensagens estava relacionada com matérias tratando de assuntos de Relações Exteriores. Uma característica no trato das mensagens do Executivo é a aprovação quase automática por parte do Legislativo. Também, pode ser visualizado o baixo índice de mensagens que tinham relação, direta ou indireta, com assuntos da esfera da Defesa Nacional.

4.5.3 Projeto de lei

O projeto de lei é definido como uma proposição que tem a finalidade de criar novas leis ou, ainda, alterar leis em vigor. Um projeto de lei pode ser apresentado por um parlamentar, tanto de forma individual quanto coletiva, pelas comissões da Câmara dos Deputados ou do Senado, ou ainda pelo Presidente da República, neste caso em função de competência para iniciar processo legislativo, em matérias específicas, de acordo com a Constituição Federal.

No cotidiano, a Câmara dos Deputados exerce sua função legislativa utilizando-se dos projetos de lei, que podem ser classificadas como ordinária ou complementar, decreto legislativo ou de resolução, ou ainda, proposta de emenda à Constituição. Normalmente, o projeto de lei tem a finalidade de regular as matérias de competência do Poder Legislativo, porém necessita da aprovação do Presidente da República, conforme estabelece a Constituição Federal.

A tabela 15 apresenta os projetos de lei com origem na CREDN e que tramitaram naquela comissão no período de 1998 a 2008. Também, pode ser

observado o reduzido número de projetos de lei com matérias relacionadas com a Defesa.

Tabela 15

CREDN – Projetos de lei											
Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Projetos de lei	17	09	105	*	*	10	*	26	13	21	05
Defesa Nacional	00	01	01	*	*	00	*	01	00	02	01

Fonte: o autor

Em função de ser uma Comissão com responsabilidades de representar o Poder Legislativo na área da Defesa Nacional, a expectativa inicial seria de que houvesse um maior número de projetos de lei que atendessem aos interesses de uma área tão crítica para o Estado quanto a área da Defesa, o que não ocorreu, segundo os dados coletados.

4.5.5 Requerimentos propostos na CREDN

O requerimento é um pedido pelo qual um parlamentar solicita à comissão a adoção de alguma providência em assunto ou matéria de responsabilidade do Legislativo. Também pode ser considerado como uma proposição.

São os requerimentos que darão origem às audiências públicas, seminários, legislações específicas, etc. A tabela 16 apresenta o número de requerimentos elaborados pelos parlamentares integrantes da CREDN, no período 1998 a 2008, bem como os requerimentos que estavam relacionados com aspectos da Defesa Nacional. Observa-se, também, que o índice de requerimentos relativos à área de Defesa é superior, proporcionalmente, aos apresentados anteriormente pelas proposições, projetos de lei e mensagens do Executivo. Uma característica dos requerimentos é o fato de terem de ser submetidos e aprovados pelo plenário da Comissão.

Tabela 16

CREDN – Requerimentos											
Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Requerimentos	*	75	52	94	91	112	81	59		130	
Defesa Nacional	*	*	10	10	10	09	10	07		10	

Fonte: o autor

Os requerimentos referentes à esfera da Defesa Nacional elaborados no período tinham as seguintes finalidades:

No ano de 2000: realização de audiência pública com o Comandante da Marinha para prestar esclarecimentos sobre as razões estratégicas da compra do Navio-Aeródromo São Paulo; convidar o Ministro da Defesa para comparecer à Comissão para prestar esclarecimentos sobre os resultados da 4ª Conferência de Ministros de Defesa das Américas e as posições do Brasil diante do Plano Colômbia; realizar audiência pública com o Ministro das Relações Exteriores para prestar esclarecimentos da posição do Brasil sobre o Plano Colômbia; realizar audiência pública para discutir a situação em que se encontram os aviões Hércules C-130; realizar audiência pública com o Sr. Ministro de Estado da Defesa para tratar de assuntos, prioridades, diretrizes e planos de trabalho de sua Pasta; criar uma comissão composta de 5 parlamentares – supra partidários – no sentido de realizar inspeção na unidade da Força Aérea Brasileira, para auxiliar as declarações, publicadas em toda a imprensa nacional, da situação em que se encontra a Força Aérea Brasileira, inclusive a participação do Senhor Ministro da Defesa e da Força Aérea em discussões preliminares; convidar o Sr. Ministro da Defesa, a fim de prestar esclarecimentos quanto à criação da Guarda Nacional e ao efetivo das Forças Armadas do país; realizar Audiência Pública com a presença do Ministro da Defesa e o Comandante da Força Aérea para que informem sobre a notícia publicada no jornal "O Globo" sobre o aluguel da Base Aeroespacial de Alcântara aos Estados Unidos; solicitar informação ao Ministro da Defesa sobre a visita do porta-avião FOCH, de origem francesa, ao Brasil; solicitar informação ao Ministro da Defesa sobre o aluguel de aeronave e os custos da reforma do avião presidencial.

No ano de 2001: Convidar para prestar esclarecimentos sobre a revisão do conceito de segurança e o plano de mobilização nacional, o Ministro da Defesa, além de outras autoridades e especialistas abaixo relacionados; solicitar informações ao Ministério da Defesa sobre a existência de movimentos migratórios forçados na fronteira brasileira após a implantação do Plano Colômbia e sobre as ações a serem adotadas caso ocorram esses movimentos; realizar Seminário sobre as responsabilidades do Poder Legislativo quanto à Defesa Nacional; solicitar audiência pública para debater a política industrial na área de Defesa Nacional; convocar - ou convidar - o Ministro da Defesa e o Comandante da Aeronáutica, para prestar esclarecimentos sobre as razões da concorrência internacional para reaparelhamento da FAB; realizar audiência pública com o Sr. Ministro da Defesa para tratar dos temas que especifica - Política de Defesa Nacional, Acordo Brasil/EUA para o uso da Base de Alcântara, Plano de Emergência das Forças Armadas em caso de blecautes, e Aquisição de Terras por Estrangeiros na Faixa de Fronteiras; realizar audiência pública com o Ministro da Defesa, a fim de prestar esclarecimentos sobre a aquisição de terras por estrangeiros, na faixa de fronteira; realizar audiência pública, convidando para palestrar o Comandante Militar da Amazônia; convocar o Ministro da Defesa, a fim de prestar

informações e esclarecimentos sobre a remuneração dos militares das Forças Armadas; realizar um Seminário para discutir o Plano Colômbia.

No ano de 2002: convidar o Ministro da Defesa e o Comandante da Aeronáutica para debater nesta Comissão, em reunião de caráter reservado, a recente aquisição de aviões para a Força Aérea Brasileira. Ementa: Moção de preocupação pelo arrendamento de caças kfirs do Estado de Israel; convidar o Ministro da Defesa e o Comandante da Aeronáutica para prestarem esclarecimentos perante esta Comissão, sobre o andamento do processo ora em curso, de seleção da aeronave F-X "vis-à-vis" a Nota Oficial do COMAER de 31 de julho de 2002; convidar o Ministro das Relações Exteriores e o Comandante da Aeronáutica para debater o suposto favorecimento irregular à empresa Raytheon, no processo de construção e implantação do SIVAM; convocar o Comandante da Marinha para prestar esclarecimentos sobre as condições de manutenção e custeio deste Comando, em virtude da aplicação dos recursos orçamentários disponibilizados pela União; realizar dois Seminários para tratar de Política Externa e Política de Defesa Nacional para o Século XXI; solicitar informações ao Ministro da Defesa sobre o resultado da avaliação final da FAB sobre a concorrência do FX (Caça de Superioridade Aérea); realizar audiência pública com os Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica para prestarem esclarecimentos sobre a Operação Tapuru; convidar o Presidente da EMBRAER S/A, Presidente da Indústria Aeroespacial S/A - Avibrás, e o Comandante da Aeronáutica para prestarem esclarecimentos sobre o posicionamento estratégico das empresas brasileiras com relação a compra de jatos militares supersônicos pela FAB; realizar audiências públicas com a presença dos Srs. pré-candidatos à Presidência da República, a fim de debater sobre o tema "Política Externa e Defesa Nacional; Realizar reunião de audiência pública com o Ministro das Relações Exteriores e o Ministro da Defesa para discutir a posição do governo brasileiro relativa ao agravamento dos conflitos internos da Colômbia.

No ano de 2003: convidar o Ministro da Defesa para prestar esclarecimentos acerca dos planos e diretrizes do Governo para a Defesa Nacional; convidar os Ministros da Ciência e Tecnologia, de Defesa Nacional e de Relações Exteriores, para prestarem esclarecimentos acerca da Base de Alcântara; realizar seminário para a discussão das atribuições das Forças Armadas brasileiras no campo da segurança pública; Requer a realização de audiência pública com as presenças do Comandante Militar da Amazônia, para informar os resultados desenvolvidos pelo referido Comando Militar na operação para combater refluxos do narcotráfico e da guerrilha colombiana na fronteira entre Brasil, Colômbia e o Peru; e cinco requerimentos convidando o Ministro de Estado do Ministério da Defesa, o Sr. Ministro da Ciência e Tecnologia e o Presidente da Agência Espacial Brasileira para prestar informações em audiência pública conjunta das Comissões de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática e Comissão de Relações Exteriores e de Defesa, sobre o trágico acidente na Base de Alcântara, dia 22 do corrente, envolvendo o VLS-1.

No ano de 2004: realizar reunião de audiência pública com a presença do Ministro da Defesa para expor sobre os projetos e ações daquela pasta para o ano de 2005; realização de audiência pública com a convocação do Ministro da Defesa para expor sobre a aquisição de aeronaves e o projeto de modernização das Forças Armadas; convidar o Sr. Ministro da Defesa, o Ministro do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Comandante do Exército, o Comandante da Aeronáutica, o Comandante da Marinha e o ex-Ministro do Exército, General-de-Exército Leônidas Pires Gonçalves, a fim de prestarem esclarecimentos sobre a estratégia de defesa da Amazônia brasileira, sua atual situação, perspectivas, e o risco de desnacionalização da área pela atuação de ONG's; realização de audiência pública com autoridades do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa para esclarecem a situação do Haiti e a atuação da força de paz brasileira; realização de um evento expositivo para apresentação do Programa Calha Norte; Requer que a Comissão designe três parlamentares para acompanhar a presença das tropas brasileiras no Haiti, como observadores; realização de audiência pública com o

Comandante da Aeronáutica para que seja discutido o Correio Aéreo Nacional e Correio Aéreo na América do Sul, a aplicação dos recursos da Aeronáutica e a Lei do Abate; convidar os Ministros da Defesa e da Justiça para prestarem esclarecimentos sobre a atuação de ONG's internacionais na Amazônia, o conflito envolvendo índios e garimpeiros, a segurança pública no Estado do Rio de Janeiro e ações da Polícia Federal; convocar o Senhor Ministro da Defesa para prestar esclarecimentos em audiência pública sobre a compra de jatos para reequipar a Força Aérea Brasileira (FAB) e a compra do avião presidencial; convocar o Ministro da Defesa para debater sobre a possibilidade de convocação das Forças Armadas para fazerem segurança interna no país.

No ano de 2005: requerer o envio de solicitação de informações do Ministério da Defesa, da Força Aérea Brasileira e da Polícia Federal sobre os primeiros seis meses de vigência da chamada Lei do abate; convidar os Senhores Ministro da Defesa e Ministro das Relações Exteriores para participarem de reunião de audiência pública conjunta com a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional com o objetivo de discutir a questão da internacionalização da Amazônia; realização de audiência pública com o Ministro das Relações Exteriores e com o comandante da Missão de Estabilização da ONU no Haiti (Minustah) para avaliarem a atual situação do Haiti e os avanços ou não da atuação da força de paz brasileira; convocar Comandante da Aeronáutica para prestar esclarecimentos sobre a compra de aviões; realizar audiência pública com o Senhor Comandante da Marinha para prestar esclarecimentos a respeito do acidente no porta-aviões São Paulo; realizar audiência pública para que sejam repassadas informações sobre o Centro de Lançamento de Alcântara, do estágio atual de reconstrução do VLS e atendimento dos compromissos assumidos com a comunidade de Alcântara quando da instalação do CLA em 1983; realização de audiência pública para esclarecimentos a respeito da militarização da Tríplice Fronteira.

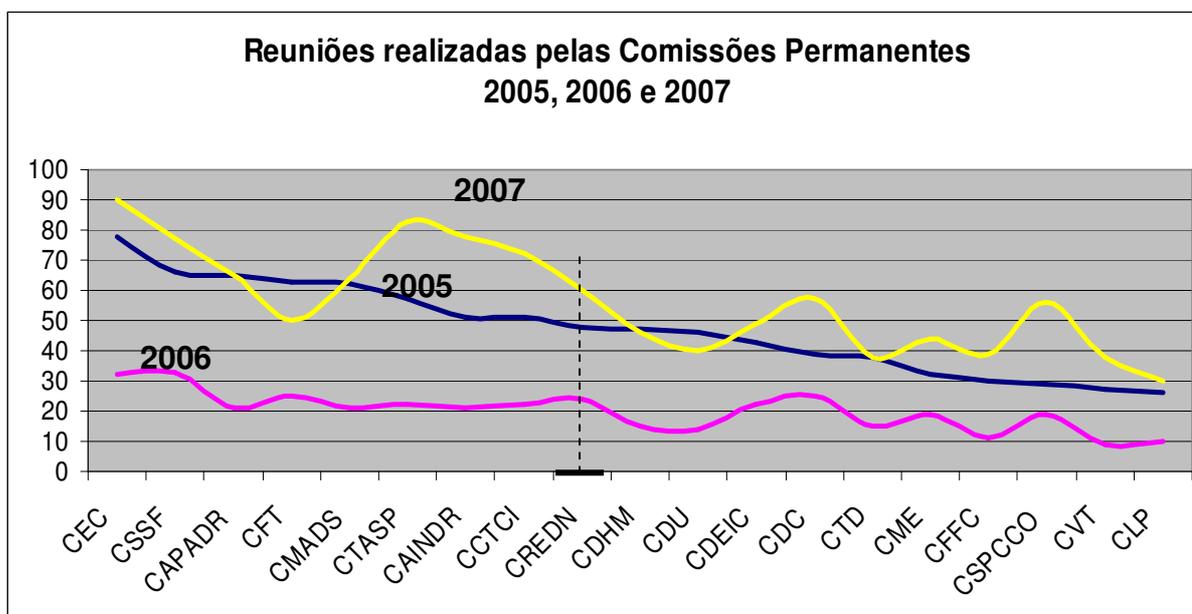
No ano de 2007: realização de audiência pública com os ex-Comandantes da Força Militar da Missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti e o Presidente do Instituto Brasileiro Giovanni Falcone; realização de audiência pública com a presença do Comando Militar da Amazônia, para falar sobre problemas, riscos e ameaças na Faixa de Fronteira da Amazônia; convidar o Comandante da Marinha, para exposição em audiência pública nesta Comissão para discorrer sobre o Programa Nuclear da Marinha; convidar o para exposição em Audiência Pública nesta Comissão para discorrer sobre o Programa de Reaparelhamento da Marinha; realização de audiência pública, com representante da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do Ministério da Justiça e do Comando da Aeronáutica para apresentar-nos uma avaliação do SIVAM; realização de Audiência Pública com representantes dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, para discutirmos sobre as bombas de fragmentação feitas pelo Brasil; realização de Audiência Pública com a presença do Sr. Ministro da Defesa para esclarecer as ações desenvolvidas no âmbito da Defesa Nacional; convidar o Ministro da Defesa, o Secretário de Planejamento de Longo Prazo e os Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica para debaterem, em audiência pública nesta Comissão, sobre a elaboração do Plano Estratégico de Defesa Nacional; realização de audiência conjunta da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional com a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, com a presença do Ministro da Ciência e Tecnologia, Ministro da Defesa e Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a fim de esclarecer ações do Governo para o desenvolvimento da indústria de defesa e a transferência de tecnologia; e realização de audiência pública para tratar do tema "Livro Branco de Defesa Nacional".

4.5.6 Reuniões realizadas pelas comissões em 2005, 2006 e 2007.

Outra forma de aferir o desempenho da CREDN foi comparar o número de reuniões realizadas com as das demais comissões. As reuniões realizadas pelas comissões têm diversas finalidades, entre as quais a de realizar as eleições internas, designar os relatores dos projetos a serem avaliados pela comissão, decidir sobre a aprovação de projetos, avaliar as proposições apresentadas pelos parlamentares integrantes da comissão, avaliar e decidir a agenda da comissão, etc.

O gráfico 5 apresenta a variação no número de reuniões realizadas pelas comissões permanentes nos anos de 2005, 2006 e 2007

Gráfico 5



Fonte: o autor. Base de dados: anuário estatístico da Câmara dos Deputados.

Em 2005, a CREDN realizou 48 (quarenta e oito) reuniões, ficando em nono lugar entre as vinte comissões da Câmara, o que demonstra a intensidade das atividades dessa comissão. Posteriormente, em 2006, houve uma queda acentuada no número de reuniões da maioria das comissões. Embora, tenha também sofrido uma queda no número de reuniões, a CREDN ficou em quarto lugar entre todas as comissões. No ano de 2007, a CREDN obteve o oitavo lugar na realização de reuniões frente às demais comissões. Esse desempenho demonstra a manutenção do nível de atividades, quando comparado com as demais comissões, o que permite classificá-la como uma Comissão atuante.

4.5.7 O uso do Requerimento de Informação e da Proposta de Fiscalização e Controle pelos parlamentares da Câmara dos Deputados e da CREDN.

Diferentemente das proposições anteriormente apresentadas, as Propostas de Fiscalização e Controle e os Requerimentos de Informação constituem instrumentos legislativos pelos quais os parlamentares podem, de forma individual, exercer uma fiscalização em atos do poder público. Esses instrumentos legislativos contribuem para valorizar a importante função de fiscalização e de controle, por parte do Legislativo, em atos dos outros poderes, principalmente os do Poder Executivo.

A análise desses instrumentos legislativos permite, também, identificar a tendência e o foco de interesse dos deputados, de forma isolada, em determinados assuntos e áreas de interesse público, em contraste com as posições e orientações partidárias, e, considerando o foco desta pesquisa, identificar a incidência de participação dos mesmos em assuntos relacionados com a área de Defesa.

4.5.7.1 Requerimento de informação

Amparados no Artigo 50, parágrafo 2º, da Constituição Federal, bem como no Artigo 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o pedido de informação a Ministro de Estado, ou Requerimento de Informação, tem a finalidade de obter informações em áreas sob responsabilidade do Poder Executivo. O Executivo tem prazo de trinta dias para respondê-lo, sob pena de ser enquadrado em crime de responsabilidade.

No caso do Requerimento de Informação, os parlamentares têm a liberdade de apresentá-lo em sua Comissão de origem, ou, também, em outras Comissões que não a de origem. O Parlamentar encaminha à Comissão no qual o assunto do questionamento está relacionado, solicitando a aprovação do mesmo. Caso aprovado, o Requerimento de Informação é enviado para a Mesa Diretora que o enviará à autoridade para a qual a informação é solicitada.

O estímulo para os deputados para uso do Requerimento de Informação é alto, considerando tratar-se de um recurso individual e de fácil implementação, não dependendo de negociações com o partido, liderança ou Comissão. Após a

apresentação do requerimento, o mesmo é lido, aceito e enviado para o Ministério ou órgão público objeto do questionamento, sendo que em um prazo de trinta dias o parlamentar requerente deve receber a resposta ao pedido.

Para o Congresso, este instrumento de fiscalização não oferece risco, pois não cria obrigações ou influencia no processo político em curso. Apesar disso, é um instrumento de fiscalização que tem uma importância considerável, ao questionar, principalmente o Poder Executivo, determinadas iniciativas e atividades em desenvolvimento.

A regra estabelece que o requerimento de informação deva ser limitado ao fato objeto de questionamento, evitando abordar aspectos subjetivos ou as intenções da autoridade sendo questionada. Normalmente, os requerimentos de informação estão relacionados com questões ligadas a determinados aspectos das políticas governamentais, ou atividades específicas de instituições públicas, ou mesmo ao comportamento ou decisão de determinada autoridade. Isso fica bem claro quando no incremento de questionamentos via requerimento de informação, em função de, normalmente, relacionar-se com assuntos sendo veiculados pela imprensa e que se encontra em evidência.

Especificamente relacionado com as atividades da CREDN, verificou-se a existência de 445 Requerimentos de Informação solicitados pelos deputados, no período de 1995 a 2004, tratando de assuntos militares ou afetos à área de Defesa. Neste caso, a análise dos Requerimentos de Informação aponta para assuntos que se encontravam em destaque na mídia, ou assuntos de interesse público em determinados momentos, e não propriamente a uma ação sistemática e coordenada de fiscalização em assuntos referentes à Defesa ou as Forças Armadas.

A tabela 17 apresenta o quantitativo de Requerimentos de Informação no período de 1995 a 2004, discriminados por assuntos relativos à área de Defesa e de Segurança.

Diretamente relacionados com a área de Defesa destacam-se os assuntos “compra de jatos para a Força Aérea” e “controle militar”, perfazendo um percentual de apenas 16,2% do total. A aquisição de aeronaves para a Força Aérea Brasileira é um assunto que está em discussão desde o final do Governo Fernando Henrique. Os pontos que mais se destacaram nessas discussões estavam relacionados com o fato

de tratar-se de uma licitação internacional, portanto necessitando de transparência e envolvendo a contrapartida da transferência de tecnologia, os altos valores envolvidos na negociação, a questão da real necessidade para o país desses equipamentos e, mais recentemente, se deve prevalecer uma decisão técnica quanto à escolha das aeronaves, ou uma decisão política, em que aspectos envolvendo outros interesses dos países participantes possam ser preservados.

Tabela 17 - Quantitativo de Requerimentos de Informação, no período de 1995 a 2004, área temática Defesa e Segurança.

Assuntos tratados	Total
Aviação civil/INFRAERO/DAC	116
Controle administrativo e controle de recursos	122
Compra de jatos para a FAB	27
Controle militar	45
Novas ameaças	19
Previdência e salários	31
Utilização de aeronaves da FAB	16
SIVAM	12
Anistia	7
Outros	51
Total	445

Fonte: o autor. Base de dados: adaptação da tabela 1, pág. 118, do artigo "Controles parlamentares e os militares no Brasil"¹⁴⁶.

Os requerimentos classificados como de "controle militar" estiveram relacionados, principalmente, com o desenvolvimento do submarino nuclear de ataque; o sobrevôo de avião-radar norte-americano sobre áreas indígenas brasileiras; com a aquisição de aeronaves usadas para a defesa do território nacional; com a licitação para compra de caças para a Força Aérea Brasileira; com a operação militar na Região Amazônica denominada "Timbó"; com o programa de aquisição de submarinos pela Marinha do Brasil; com as atividades desenvolvidas pela Marinha, Exército e Aeronáutica na área nuclear; com a presença de militares estrangeiros na

¹⁴⁶ Castro Santos, Maria Helena de. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004. In: Llanos, Mariana; Mustapic, Ana Maria (Orgs). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

Amazônia; com a licitação para compra de caças para a Força Aérea Brasileira; com a situação em algumas organizações militares do Exército, etc.

Os requerimentos classificados como “novas ameaças” foram aqueles que trataram de atividades ligadas ao narcotráfico, atividades ilícitas na faixa de fronteira, ao contrabando, às possíveis conseqüências do Plano Colômbia, etc..

Como forma de comparar o percentual de requerimentos que tratam de assuntos relacionados com a área de Defesa e Segurança, com os requerimentos propostos pela totalidade dos deputados, é apresentado na tabela 18 a ocorrência dos mesmos nos anos de 2003 a 2006.

Os dados permitem verificar o percentual de requerimentos relacionados com o tema Segurança e Defesa e o tema Relações Internacionais, assuntos de responsabilidade da CREDN, em relação ao total de requerimentos propostos na Câmara dos Deputados.

Tabela 18 – Total de Requerimentos de Informação na Câmara dos Deputados nos anos de 2003 a 2006.

Ano	Requerimentos de informação	Defesa e segurança	Relações internacionais
2006	283	30 (5,1%)	17 (2,9%)
2005	1070	30 (2,8%)	33 (3,0%)
2004	993	13 (1,3%)	27 (2,7%)
2003	1342	18 (1,3%)	24 (1,7%)
Total	3991	91 (2,2%)	101 (2,5%)

Fonte: o autor. Base de dados: CEDI

A análise dos dados mostra o que já foi verificado anteriormente nos estudos de outras proposições, qual seja a existência de um baixo índice de atividades parlamentares relacionadas com as atividades de Defesa Nacional. Nesse período, verificou-se um índice de apenas 2,2% dos requerimentos voltados para a temática Defesa e Segurança. Conforme visto na tabela 17, temos ainda de considerar que, neste percentual, muitos requerimentos referem-se às atividades que têm ligação

apenas indireta com este tema, o que agrava mais ainda a priorização dada ao tema Defesa.

4.5.7.2 Proposta de fiscalização e controle

A Proposta de Fiscalização e Controle é um instrumento à disposição dos parlamentares e que tem a finalidade de permitir a fiscalização e o controle de atos e atividades do Poder Executivo, além de atividades da administração indireta. Embora seja de livre iniciativa do parlamentar apresentar uma Proposta de Fiscalização e Controle, ao contrário do requerimento de informação, esse tipo de proposta apresenta algumas exigências formais na tramitação que dificultam e desestimulam a sua utilização.

Na etapa inicial, a proposta deve ser encaminhada para a Comissão responsável pela área em que se insere a atividade ou fato que se pretende fiscalizar. Existe, também, a opção do parlamentar solicitar a realização de diligências, perícias, auditorias ou inspeção em qualquer setor dos três poderes.

Tendo sido aceita a proposta, a mesma é distribuída a um relator. Esta é uma prerrogativa do Presidente da Comissão, que poderá distribuí-la a um relator considerando inclusive interesses políticos. Caberá ao relator dar um parecer prévio à proposta apresentada, momento em que aspectos políticos, jurídicos e econômicos são considerados, após o que é apresentado um plano de execução dos trabalhos a serem desenvolvidos. Após esta etapa, a proposta deverá ser submetida ao plenário da Comissão, que também poderá adotar interesses políticos para sua aprovação ou rejeição, considerando que isto representa um instrumento de intervenção legislativa em setores dos demais poderes.

Mesmo que o relatório prévio seja aprovado no plenário da Comissão, o relator poderá retardar o desenvolvimento de sua implementação, sendo o resultado final de difícil avaliação. Portanto, o resultado positivo, ou negativo, de uma Proposição de Fiscalização repousa na aprovação do relatório final, quando todas as etapas previstas para a fiscalização tiverem sido concluídas.

Embora a Proposta de Fiscalização seja um importante instrumento à disposição do Poder Legislativo no cumprimento de suas atribuições de fiscalização e

controle, o jogo político envolvendo a tramitação desse tipo de proposição torna este procedimento pouco utilizado.

A tabela 19 apresenta o total de Propostas de Fiscalização e Controle, por tipo de assunto, apresentadas na Câmara dos Deputados no período de 1990 a 2009. Na área de responsabilidade da CREDN, verificou-se a existência de apenas duas propostas para a área de Defesa e uma para a área de Relações Internacionais.

Tabela 19 – Propostas de Fiscalização e Controle, por assunto, no período de 1990 a 2009.

TEMÁTICA	PFC
Economia, Administração Financeira e Orçamentária	79
Administração Pública	51
Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos	31
Saúde	31
Indústria, Comércio e Defesa do Consumidor	28
Política Rural e Fundiária	22
Viação, Transportes e Trânsito	17
Organização Político-Administrativa do Estado	16
Comunicação	12
Tributação	12
Educação	11
Previdência e Assistência Social	11
Meio Ambiente	9
Direitos Humanos e Minorias	5
Trabalho e Emprego	5
Desenvolvimento Urbano	3
Defesa e Segurança Nacional	2
Desporto e Lazer	2
Ciência, Tecnologia e Informática	1
Direito Civil e Processual Civil	1
Processo Legislativo	1
Relações Internacionais	1
Segurança Pública	1
Turismo	1

Fonte: o autor - Base de dados: CEDI

As propostas classificadas na temática Defesa e Segurança Nacional, ambas de 2007, tiveram as seguintes finalidades: a) a apuração da morte de um oficial do Exército no 38º Batalhão de Infantaria em Vila Velha (ES), e b) a fiscalização, na INFRAERO, em obras realizadas no Aeroporto de Congonhas, no período de 2000 até o ano de 2007. Na área de relações internacionais, a proposta esteve voltada para a fiscalização em contratos entre a Petrobrás e empresas bolivianas, referentes à importação de gás natural daquele país.

O embate político envolvido na tramitação desse tipo de proposta, dificultando e desestimulando o uso da mesma, pode ser verificado na tabela 20, onde é apresentada a relação entre as Propostas de Fiscalização e Controle emitidas e as efetivamente aprovadas no período de 1995 a 2006.

Tabela 20 – Relação entre as Propostas de Fiscalização e Controle emitidas e as concluídas no período de 1995 a 2006.

Ano	Total de PFC's	Concluídas com relatório final	Concluídas e/ou arquivadas sem conclusão		
			parecer favorável	origem de requerimento ou audiência pública	sem solução
1995	39	3	0	4	35
1996	18	2	0	1	17
1997	30	7	2	0	28
1998	13	0	0	0	13
1999	22	3	1	0	21
2000	19	5	4	0	17
2001	24	10	1	0	23
2002	15	1	0	1	14
2003	23	4	1	0	22
2004	30	4	0	0	30
2005	59	6	2	1	56
2006	23	0	0	0	23
Total	317	45	11	7	299

Fonte: o autor - Base de dados: adaptação das tabelas 1, 2 e 3, item 4.2.1 - O Uso das PFC's nos Governos FHC e Lula, página 47, de **Gomes, K, M, P.** Proposta de fiscalização e controle: Um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008.

Os dados mostram que apenas 14,1%, ou 45 de um total de 317 propostas no período, tiveram a tramitação completada e foram concluídas. Do percentual de 14,1% somente 24,4%, ou apenas 11 tiveram parecer favorável. O que se destaca é que apenas 3,4%, ou seja, 11 em um total de 317 propostas, tiveram resultado final positivo, contra o expressivo percentual de 94,3%, ou 299 propostas que foram arquivadas ou ficaram sem solução.

Esse resultado é representativo do jogo político envolvendo o trato dos interesses do Executivo e do Legislativo. Considerando os indícios apresentados anteriormente, quanto à preponderância do Executivo no processo legislativo, o ocorrido com a tramitação das Propostas de Fiscalização e Controle constitui mais um indício dessa preponderância.

A análise dos Requerimentos de Informação e das Propostas de Fiscalização e Controle, apesar de constituir privilégios para iniciativas individuais dos parlamentares, aponta para um baixo índice de questionamentos por parte dos mesmos sobre a

temática Defesa. Não se verificou abordagens sobre assuntos relacionados àquilo que é a essência do tema Defesa Nacional, tais como a missão e a estruturação das Forças Armadas, o desenvolvimento de uma doutrina compatível com a realidade brasileira, o fortalecimento de uma base industrial de defesa, além de outras importantes abordagens possíveis. Ficou demonstrado que os parlamentares, no caso desses instrumentos de controle legislativo, apenas reagem a assuntos ou fatos evidenciados pela mídia.

4.5.8 Incidência das proposições temáticas dos deputados nos anos de 2005, 2006 e 2007.

Tendo por base as proposições elaboradas por todos os Deputados nos anos de 2005, 2006 e 2007, e após classificá-las nas respectivas áreas temáticas, foi possível estabelecer uma priorização para as proposições apresentadas no período.

É importante ressaltar que uma área temática com maior nível de priorização que outra não significa que tenha maior importância, mas sim que foi registrado um maior número de proposições nessa comissão. Conforme se observa na tabela 21, as áreas temáticas com maior incidência de proposições foram as relacionadas com a organização do Estado, administração pública, economia, comércio, etc., ou seja, atividades fundamentais para o funcionamento do Estado.

A pesquisa destaca a baixa classificação atingida pela área temática relacionada com a Defesa Nacional, que ficou apenas na 24^a (vigésima quarta), 12^a (décima segunda) e 25^a (vigésima quinta) posição em um universo de vinte e sete áreas temáticas. Como as proposições relacionadas com as Relações Exteriores foram classificadas em uma área temática específica, tornou-se mais significativo ainda o fato de essas proposições conseguirem melhor índice que as de Defesa Nacional, ao se considerar, principalmente, que essas duas áreas temáticas são de responsabilidade da CREDN. Aliás, essa evidência já tinha sido constatada, anteriormente, quando da análise das proposições, requerimentos e projetos de lei.

Tabela 21 - Incidência temática das proposições dos Deputados

Temática	2005	2006	2007
1 – organização política do Estado	350	115	277
2 – administração pública	316	240	254
3 – economia e finanças	301	94	144
4 – trabalho e emprego	252	145	312
5 – indústria e comércio	233	120	314
6 – saúde	225	165	210
7 – direito penal e processual penal	195	86	216
8 – tributação	193	140	263
9 – viação, transporte e trânsito	190	164	223
10 – direito civil e processual civil	187	58	137
11 – direitos humanos e minoria	172	125	258
12 – processo legislativo	156	39	90
13 – comunicação	146	75	94
14 – educação	144	151	248
15 – segurança pública	128	102	135
16 – previdência e assistência social	119	74	211
17 – política rural e fundiária	96	95	98
18 – desenvolvimento urbano	75	36	66
19 – recursos minerais e energéticos	68	141	103
20 – meio ambiente	59	21	185
21 – relações exteriores	37	28	27
22 – desporto	37	14	48
23 – arte e cultura	34	66	89
24 – defesa e segurança nacional	28 (24^º)	48 (12^º)	19 (25^º)
25 – ciência, tecnologia e informática	21	31	13
26 – turismo	04	13	07
27 – desenvolvimento regional	03	28	57

Fonte: o autor - Base de dados: anuário estatístico 2005, 2006 e 2007.

Na prática, a baixa incidência verificada nos assuntos da área temática da Defesa Nacional reforça o que já foi constatado nas análises anteriores referentes às audiências públicas, nas proposições e projetos de leis, nos requerimentos, etc., de que existe, por parte do Legislativo, uma baixa atuação no trato dos assuntos relacionados com essa área. O que se questiona, inicialmente, é se essa tendência reflete a realidade vivida pelo país quando considerados os problemas afetos à esfera da Defesa Nacional.

4.6 ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO DA CREDN

Na análise da produção legislativa da CREDN, foi verificado que essa comissão iniciou suas atividades legislativas há apenas uma década. Ainda, o fato de ser uma comissão que assumiu as responsabilidades e atribuições de outras duas

comissões permanentes implica levar em conta que ela ainda se encontra em processo de estruturação, ou seja, definindo o real foco de atuação.

Agravando a complexidade das atividades da CREDN, foi considerado, também, que uma de suas áreas temáticas, qual seja, a da Defesa Nacional, trata de um assunto que é pouco discutido, tanto em âmbito do governo quanto da sociedade, segundo renomados teóricos, portanto carecendo de cultura, fundamentos e doutrinas que orientem as discussões sobre o tema.

A respeito das comissões, Baaklini¹⁴⁷ aponta que essas variam em termos de importância, carga de trabalho e relevância para as diferentes partes do país. As comissões permanentes podem ser classificadas em três grupos, de acordo com sua importância e visibilidade nacional: as comissões de importância nacional; aquelas voltadas para o Executivo e para a segurança nacional; e as distributivas.

De acordo com as conclusões de Baaklini, em estudo envolvendo o Congresso e o sistema político brasileiro, ele afirma que as comissões voltadas para o Executivo e para a segurança nacional examinavam legislação de relevância para o Executivo, como as questões de segurança nacional ou a utilização da energia nuclear. Ao fazê-lo, essas comissões não atraíam o interesse dos parlamentares, seja porque eram consideradas prerrogativas exclusivas do Executivo (segurança nacional), seja porque exigiam um conhecimento especializado, ou ainda, porque não eram distributivas por natureza e, portanto, não ofereciam oportunidades de prestar serviços aos eleitores¹⁴⁸. Os parlamentares voltados para o atendimento de seus eleitores geralmente procuravam fazer parte de uma das diversas comissões distributivas tais como saúde, trabalho, legislação social serviço público, educação e cultura, assuntos rurais e agrícolas e comunicações¹⁴⁹.

Aliado a tudo isso, encontram-se os trabalhos da CREDN em um contexto de mudanças políticas para a área da Defesa, envolvendo, por exemplo, a edição de uma Política de Defesa Nacional, a criação do Ministério da Defesa e, mais recentemente, a edição de uma Estratégia Nacional de Defesa, etc., eventos em que a participação do Legislativo foi reduzida. Ou conforme Castro Santos, o Congresso não compartilhou com o Executivo da elaboração da primeira Política de Defesa

¹⁴⁷ Baaklini. A. I. O Congresso e o sistema político do Brasil. São Paulo, Paz e Terra S.A, 1993. p.199.

¹⁴⁸ Idem. p.203.

¹⁴⁹ Idem. P.199.

Nacional do país, em 1996, não esteve presente no processo de discussão dessa política promovida no âmbito do Ministério da Defesa, em 2005, e muito menos monitora questões relativas ao preparo e ao emprego das Forças Armadas¹⁵⁰.

Todas as atividades legislativas pressupõem um nível de conhecimento e especialização dos integrantes da CREDN compatível com os assuntos tratados, de modo que possam desenvolver adequadamente suas atividades, porém esse requisito não tem sido observado. Segundo Flandes, “o tratamento das áreas militar e da defesa no Congresso brasileiro restringe-se, como sempre, a uma discussão política desprovida de qualquer relevância para as decisões a serem tomadas.”¹⁵¹ Uma das causas da baixa especialização dos parlamentares em assuntos de Defesa encontra-se na própria estruturação da Câmara, quando “por força de normas regimentais, as presidências das comissões devem ser renovadas anualmente.”¹⁵² Ou ainda, segundo Casseb, quando “a proibição de reeleição nos seus cargos de comando – desconsideração, portanto, do princípio da antiguidade (seniority) – e a rotatividade a que estão sujeitos seus membros, armariam um círculo vicioso: a fraqueza das comissões desestimularia os parlamentares a nelas investir seu tempo, especializando-se em suas áreas temáticas e, portanto, beneficiando o trabalho legislativo com um processamento mais qualificado das matérias. Como consequência desse desinteresse, as comissões se tornam ainda mais fracas.”¹⁵³

Assim, a análise da produção legislativa da CREDN apresenta como resultado uma baixa atuação dessa comissão nos assuntos relacionados com a Defesa Nacional, ao considerar-se, principalmente, as iniciativas governamentais recentes para o setor.

Baseado apenas nos resultados obtidos anteriormente, é possível verificar que o foco atual das atividades concentra-se nos assuntos relacionados com as Relações Exteriores e, em menor grau, com outras matérias sem relação direta com a Defesa Nacional.

¹⁵⁰ Castro Santos, M, H.. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004. In: Llanos, Mariana; Mustapic, Ana Maria (Orgs). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2005. p.115.

¹⁵¹ Flandes, D. Militares e Parlamento na América Latina: Uma reflexão crítica sobre a função de controle das Comissões de Defesa brasileiras. 2003.

¹⁵² Cadernos de pesquisa N° 5. Outubro de 1996. p.38.

¹⁵³ Casseb, P. A. Processo legislativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p.172.

Uma explicação inicial para a maior concentração das atividades da CREDN ser nas matérias relacionadas com Relações Exteriores deve-se a: a) ter recebido como herança as atribuições da antiga Comissão de Relações Exteriores, onde essas atividades já eram desenvolvidas com intensidade; b) por força de legislação, conforme estabelece a Constituição Federal, ser responsabilidade do Legislativo/CREDN a aprovação de tratados, acordos e outros compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, portanto, o Legislativo exerce a função de fiscalização de atos do Executivo; c) ter recebido as atribuições da Comissão de Defesa Nacional, onde era reduzido o nível de atividades legislativas e a Comissão não ter prestígio, a ponto de os parlamentares dela não desejarem participar, conforme anteriormente citado.

Relativo à herança das atividades da antiga CRE, cumpre estabelecer uma comparação entre as atividades da CRE e da CDN no período de 1989 a 1995, período imediatamente anterior à criação da CREDN. A tabela 22 apresenta o total de proposições apresentadas por ambas as comissões no período. Observa-se que o total de proposições apresentadas pela CRE e CDN foi, respectivamente, 323 e 252 proposições, ou seja, um percentual de 22% favorável à CRE.

Tabela 22 Proposições aprovadas e rejeitadas da CDN e CRE - 1989 a 1995.

Comissões	Proposições aprovadas		Proposições rejeitadas		Total geral
	Total	Média anual	Total	Média anual	
CRE	303	43,3	20	2,9	323
CDN	162	23,1	90	12,9	252

Fonte: Coordenação das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

Porém, o que se destaca é que, além de registrar um percentual maior de proposições, a CRE obteve quase que o dobro de aprovação destas quando comparado com as da CDN. É relevante o fato de a CDN ter 36% de suas proposições rejeitadas, em comparação com apenas 6,2% da CRE. No total, 93,8% das proposições da CRE no período foram aprovadas, contra apenas 64,3% das propostas da CDN. Portanto, no período anterior à criação da CREDN, os assuntos relacionados com Relações Exteriores já tinham um tratamento próprio no processo

legislativo. Esses dados tornam-se significativos ao mostrar que este era o quadro que se apresentava, em termos de produção legislativa, quando da criação da CREDN.

Voltando a análise dos assuntos relacionados com a Defesa Nacional, o destaque dos trabalhos da CREDN esteve centrado nas audiências públicas. Para o político e para a Comissão, esta foi uma atividade legislativa produtiva, pois o debate com representantes do governo, ou outras instituições, sobre um determinado assunto polêmico, ou que demandou interesse público, deu visibilidade aos trabalhos do Legislativo. Essa talvez seja um das causas do grande número de requerimentos de parlamentares solicitando audiências públicas, em comparação com outras iniciativas legislativas.

Embora os problemas afetos à Defesa Nacional não sejam normalmente discutidos pelo Legislativo, verificou-se que principalmente as audiências públicas propiciaram raras oportunidades em que autoridades do Executivo e parlamentares puderam abordar e discutir tema tão delicado. A postura dos representantes do Executivo, ao serem questionados pelos parlamentares, permitiu orientar, conscientizar e trocar valiosas informações com o Legislativo sobre a situação em alguns setores da Defesa Nacional. Exemplos marcantes foram as audiências com o Ministro da Defesa e Comandantes das Forças Singulares, momentos em que tiveram a oportunidade de conhecer em detalhes a real situação e as perspectivas de cada Força, bem como as intenções do Executivo no trato dessas questões. Destacam-se, também, as discussões que contemplam as necessidades e importância da base industrial de defesa. Ou, conforme Castro Santos, pode-se dizer que o contato entre os comandantes militares e os parlamentares, no âmbito das audiências públicas, melhorou significativamente as relações civis-militares. O discurso dos militares nas audiências foi homogeneamente legalista e democrático¹⁵⁴.

Esse comportamento do Legislativo, no cumprimento de sua função de fiscalização, tem o aspecto positivo de forçar o Executivo a manter determinados assuntos na pauta das discussões políticas, se bem que sem influenciar, ainda, nas

¹⁵⁴ Castro Santos, M. H. de. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004. In: Llanos, Mariana; Mustapic, Ana Maria (Orgs). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2005. p.139.

decisões políticas adotadas, ou a adotar, e auxiliar na construção de políticas para a Defesa.

4.7 A TEORIA E O FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES

O desenvolvimento das atividades legislativas pelas Comissões Permanentes tem como uma das premissas o fato de o parlamentar apresentar um conhecimento específico e ser especialista no assunto sob responsabilidade da comissão que integra. Portanto, um dos critérios utilizados pelos líderes dos partidos ao fazer a escolha dos parlamentares que irão compor determinada comissão é a experiência e o conhecimento prévio comprovado. O outro critério utilizado é o compromisso político do parlamentar com o partido que detém o controle sobre determinada comissão.

Esse método de organizar os trabalhos legislativos gera resultados positivos para o Parlamento, em tese, pois o “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 elas 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, maior especialização dos membros, que passam a se dedicar exclusivamente a uma área”.¹⁵⁵

Foi visto, anteriormente, que o processo legislativo brasileiro é reflexo de uma evolução histórica e política e que, atualmente, apresenta a característica de ser muito centralizado, em que é identificada uma preponderância do Executivo nas iniciativas legislativas, contanto com o apoio do Colégio de Líderes e de uma Mesa Diretora atuantes. Essa característica, quando relacionada com o que se espera das Comissões Permanentes, mostra que “de forma conclusiva, os resultados sugerem que o atual modelo organizativo da Câmara dos Deputados apresenta fortes incentivos para que, a despeito das mazelas do sistema eleitoral de lista aberta, o processo legislativo seja conduzido predominantemente por partidos políticos, o que se reflete nos padrões de recrutamento para as comissões”¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Cadernos de pesquisa N° 5, outubro de 1996. p.37.

¹⁵⁶ Müller, Gustavo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, N° 1, 2005. p.390

Para as Comissões Permanentes, a influência política decorrente é que em lugar das comissões, a deliberação efetiva tende a ter lugar no Colégio de Líderes¹⁵⁷. Ou então, que a prática legislativa reforçou o papel das lideranças no processo legislativo e consagrou um formato decisório altamente centralizado, em detrimento da criação de condições que assegurassem o funcionamento efetivo do sistema de comissões¹⁵⁸.

Esse é o contexto em que se encontram as Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados na atualidade, entre as quais aquela que é objeto deste estudo - a CREDN. Para melhor entendimento e classificação das comissões, utiliza-se a seguir uma base teórica que permite classificar as comissões segundo, principalmente, a forma como os integrantes são selecionados e à priorização atribuída as conclusões dos seus trabalhos.

De acordo com Limongi, o comportamento das Comissões Permanentes no processo legislativo pode ser explicado por três enfoques distintos. Em função da forma como os parlamentares são selecionados, as comissões podem ser classificadas como pertencendo a três linhas: a informacional, a distributivista e a partidária.¹⁵⁹,

Ser classificada como informacional ou distributivista significa que a comissão tem autonomia e que existem condições que permitem aos próprios parlamentares decidir a qual delas pertencer. Isso está relacionado com o grau de conhecimento técnico inerente aos assuntos tratados pela comissão.

A classificação de uma comissão como partidária tem o significado de ser controlado pelo partido o recrutamento dos parlamentares que irão integrá-las. De modo geral, essa disposição ocorre naquelas comissões que têm maior peso no processo legislativo, e assim, maior valor político. É o caso, por exemplo, das comissões de Constituição e Justiça, de orçamento, etc..

A classificação de uma comissão na linha informacional tem relação direta com as decisões políticas ocorridas no plenário da Câmara. Por terem o domínio das informações dos assuntos tratados, essas comissões têm maior peso político no

¹⁵⁷ Cadernos de pesquisa N° 5, outubro de 1996. p.3.

¹⁵⁸ Idem. p.29.

¹⁵⁹ Limongi, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos – A Literatura Norte-Americana Recente”. *BIB*, N° 37. 1994.

processo de produção legislativa. Isto significa que os parlamentares que as integram também têm um maior grau de especialização, o que resulta em maior tempo de permanência, dando a essas comissões um maior poder quando comparado com as atividades desenvolvidas em plenário. Portanto, comissões classificadas como pertencentes à linha informacional são aquelas que têm maiores vantagens nas atividades legislativas quando comparadas com as decisões políticas acordadas em plenário.

O comportamento do parlamentar, em função do seu interesse individual, principalmente o da reeleição, permite explicar a comissão classificada como pertencendo à linha distributivista. Essa dependência obriga que nas atividades legislativas de determinadas comissões exista um equilíbrio com os interesses individuais dos parlamentares. Nessa situação, a seleção para as comissões ocorreria de modo autosseletivo, o que justifica o interesse do parlamentar por determinadas comissões, ou seja, a possibilidade de atendimento das bases eleitorais.

A linha distributivista explicaria o comportamento dos parlamentares pelo baixo interesse em integrar a Comissão de Defesa Nacional (1989 a 1996). Para alguns estudiosos do tema Defesa Nacional, esta é uma área que não desperta o interesse de nossos políticos porque não resulta em votos, portanto não ajuda na reeleição, o que, aliado à falta de especialização no assunto, os mantém distantes da discussão do tema, o que significa que “no mais das vezes, os deputados não buscam construir carreiras exclusivamente parlamentares, em razão, sobretudo, dos baixos atrativos da carreira parlamentar e das altas incertezas eleitorais”¹⁶⁰.

Já a linha partidária tem como principal característica o fato de a seleção dos parlamentares e a agenda do processo legislativo ser exclusiva dos líderes, ressaltando a autoridade central do partido, portanto bem diferente das adotadas nas linhas informacional e distributivista¹⁶¹.

Ao considerar as características de uma comissão classificada como pertencente à linha partidária, e ao fato de os parlamentares não demonstrarem interesse pelos assuntos afetos ao tema Defesa Nacional, chamou atenção as

¹⁶⁰ Cadernos de pesquisa Nº 5, outubro de 1996. p.26

¹⁶¹ Cox, G. W; McCubbins, M. D. Legislative Leviathan. Party Government in the House. Berkeley / Los Angeles, University of California Press. 1993.

palavras do Presidente da CREDN, no relatório final de 2007, no qual afirma que “foi uma honra, já no primeiro ano de meu primeiro mandato de deputado federal, ser escolhido entre meus pares para presidir a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Uma das mais importantes comissões técnicas da Câmara dos Deputados tem, entre suas atribuições, tratar de relevantes temas da vida nacional ...”¹⁶². Isso confirma pesquisa anterior que concluiu que “no caso das presidências das comissões, não se observa relação direta entre a antiguidade e o exercício do cargo”¹⁶³. No entanto, ao relacionarmos o fato anterior com a importância atribuída à CREDN, verifica-se que a pesquisa anteriormente citada concluiu, também, que “de qualquer forma, é digno de nota que um parlamentar em primeiro mandato exerça tal função. Fosse o cargo altamente cobiçado e meio para uma carreira parlamentar solidamente estruturada, estes parlamentares estariam alijados destes postos”¹⁶⁴.

4.8 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ATIVIDADES DA CREDN

A Constituição Federal de 1988 reforçou as responsabilidades do Poder Legislativo no trato das questões que envolvem a Defesa Nacional. No desenvolvimento dessas questões, uma das funções do Legislativo está relacionada com a fiscalização e controle das ações do Executivo, bem como a proposição de ações que possam fortalecer as atividades afetas à Defesa Nacional.

Trata-se de um assunto complexo que, no Brasil, assume contornos políticos polêmicos, mas que depende de uma ação conjunta entre Legislativo e Executivo, tendo em vista as necessidades e o objetivo maior de Defesa e Segurança da nação. Afinal, “a Defesa Nacional é uma questão de Estado para a qual é necessário o suporte político da sociedade”¹⁶⁵.

No âmbito do Legislativo, as atividades relacionadas com a Defesa Nacional são de responsabilidade da CREDN. Essa Comissão tem uma importância destacada na discussão do tema Defesa, em auxiliar na formulação de um pensamento estratégico e na elaboração e desenvolvimento de políticas públicas para o setor.

¹⁶² CREDN – Relatório final do ano de 2007.

¹⁶³ Cadernos de pesquisa N° 5, outubro de 1996. p.23

¹⁶⁴ Idem. p.24

¹⁶⁵ Oliveira, Eliezer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional. Barueri, SP, Ed. Manole Ltda, 2005. p.53

Porém, verificou-se que a maioria, senão a totalidade das iniciativas governamentais para o setor, encontra-se na esfera do Executivo. Além dessa constatação, para o desenvolvimento dessas atividades, segundo estudiosos do tema, a CREDN esbarra em problemas, tais como o baixo interesse político pelo tema, a falta de pessoal técnico especializado e, principalmente, a preponderância do Executivo nessas questões. Ou conforme Oliveira,

“as Comissões voltadas à Defesa Nacional se destacam mais pelos aspectos cerimoniais, pelo cultivo do respeito e da atenção com os depoentes e convidados do que pela influência nos rumos da Defesa Nacional”¹⁶⁶, sendo que “concorre para a fragilidade dessas comissões permanentes a baixa especialização dos parlamentares e a competição das comissões de maior importância e prestígio”¹⁶⁷.

Da análise dos dados coletados, verificou-se que é baixa a participação do Legislativo na condução, ou mesmo fiscalização e controle, dos assuntos envolvendo aspectos da Defesa Nacional. Segundo Soares, 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 a questão¹⁶⁸. Assim, de acordo com essa tendência, um questionamento que se apresenta é até que ponto essa relativa ausência do Legislativo poderia estar contribuindo para potenciais prejuízos na condução dos assuntos afetos a esse setor? Esta é a questão a ser analisada no próximo capítulo.

¹⁶⁶ Idem. p.49.

¹⁶⁷ Idem. p.107.

¹⁶⁸ Soares, S. A. Forças Armadas e sistema político na consolidação da democracia: o Brasil pós-1989. CHDS/REDES. Washington DC, 2001.

CAPÍTULO 5

5. A QUESTÃO DA DEFESA NACIONAL

Este capítulo tem o objetivo de analisar o conceito de Defesa Nacional, de abordar os fatores que influenciam nas questões afetas à Defesa no Brasil, e de apresentar a relação das Forças Armadas brasileiras com os problemas relativos à área de Defesa. A análise foi desenvolvida tendo como referência as complexidades teóricas e práticas envolvidas nesse conceito e na problemática que envolve o tema Defesa Nacional no Brasil. Este estudo foi fundamental para a compreensão de como esse tema é percebido pelos Poderes Legislativo e Executivo, além de como é percebido pelas próprias Forças Armadas.

5.1 O conceito de Defesa Nacional

A abordagem do conceito de Defesa Nacional implica definir objetivamente o que se conceitua, principalmente considerando a complexidade existente nessa análise. Uma adequada compreensão do conceito de Defesa Nacional tem sido limitada por uma realidade que está em permanente transformação, significando neste caso a realidade que envolve o relacionamento entre os Estados na comunidade internacional. É fato que as relações políticas praticadas pelas nações, principalmente no século XX e atual, determinaram o surgimento de novas formas de distribuição do poder na comunidade internacional. Dentre essas formas, destacam-se aquelas baseadas na força do poder econômico e político de países ou blocos de países, na construção de expressivos poderios militares, na capacidade de desenvolver ciência e tecnologia, etc.

As transformações observadas no relacionamento entre as nações, os conflitos surgidos em função das diferenças de interesses, a formação de alianças e blocos, a assimetria de poder entre os países e/ou blocos de países, etc., tem representado um desafio à compreensão e análise da realidade que envolve a comunidade internacional. E nesse contexto, as análises envolvendo o conceito de Defesa Nacional dos Estados assumiram contornos de complexidades cada vez maiores. As

dificuldades presentes nas análises deste conceito podem ser observadas em Figueiredo¹⁶⁹, quando afirma que

A questão da Defesa Nacional encerra desafios de ordem teórica e metodológica, sendo que no plano teórico, a junção dos dois termos requer exame de cada um deles, porquanto o termo “defesa”, do ponto de vista dos países mais fortes pode assumir por exemplo, conotação ofensiva. Por outro lado, esbarra-se em dificuldades conceituais no que concerne à definição do que é, afinal, “nacional”.

Essa é a razão que justifica a importância do estudo e a busca de explicação para as variáveis que envolvem esse conceito, pois disso depende o aprofundamento do conhecimento sobre essa realidade. Em função das variadas concepções envolvendo o significado de Defesa Nacional, principalmente influenciadas pelas diferenças de interesses a serem alcançados ou preservados, ou das variações das realidades que cercam as diferentes nações, uma resposta ou explicação objetiva a respeito do significado desse conceito torna-se complexa. Isso está relacionado, também, ao fato de que não existe uma explicação, ou forma de apresentar um conceito que seja compreendido, aceito e comum aos interesses e realidades de todos os Estados na comunidade internacional. Por isso, a principal dificuldade na definição do conceito de Defesa Nacional, que seja comum a todas as Nações, está justamente na dificuldade presente nas relações políticas, ou nos conflitos de interesses que caracterizam as relações internacionais.

Antes de prosseguir no desenvolvimento desse conceito, torna-se fundamental uma abordagem que antecede e justifica o sentido de Defesa Nacional, qual seja o entendimento do significado de Segurança. A necessária referência à questão da Segurança é importante pelo fato de que, em muitas circunstâncias, o público em geral, menos afeito à precisão terminológica, utilizar os termos Segurança e Defesa como sinônimos.

De modo geral, a compreensão dos fatores que envolvem a Defesa Nacional está associada ao de Segurança. Trata-se este último de conceito abstrato e abrangente, relacionado à percepção e à sensação que a sociedade tem das condições necessárias para poder usufruir com tranquilidade uma paz que permita o seu desenvolvimento social e econômico. Isso significa estar livre de quaisquer ameaças que possam prejudicar essa condição de tranquilidade e paz.

¹⁶⁹ Figueiredo, Eurico de Lima. . II Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. 2006.

Uma abordagem inicial sobre o conceito de Segurança pode ser considerada ao relacioná-la, por exemplo, como uma das responsabilidades do Estado, qual seja

[...] a de criar condições para que o indivíduo possa viver em comunidade livre de ameaças, em liberdade e bem-estar; é um estado em que a satisfação de necessidade e desejo está garantida pelo caráter daquilo que é firme ou daquele com quem se pode contar ou a quem se pode confiar inteiramente; a tranquilidade que dela resulta é a situação em que não há nada a temer¹⁷⁰.

Ainda, para ampliar a compreensão sobre Segurança pode-se valer do conceito expresso na Política de Defesa Nacional¹⁷¹ (2005) que a define como:

[...] segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.

Portanto, o conceito de Segurança está relacionado a uma determinada condição a ser alcançada pelo Estado, de modo a proporcionar a paz e o bem-estar almejado pela sociedade com vistas ao seu progresso. No entanto, para a conquista dessa condição torna-se necessário estabelecer parâmetros que possam indicar o nível de segurança, ou aquela condição livre de ameaças pretendida pela nação. Serão esses parâmetros, normalmente associados às ameaças potenciais percebidas pela nação, que servirão para orientar as ações a serem desenvolvidas pelo Estado na busca de determinada condição de Segurança. Essas ações irão caracterizar e dar sentido ao conceito de Defesa Nacional, sendo que as mesmas, normalmente, estarão relacionadas à manutenção da soberania do Estado, à integridade territorial, à manutenção de uma paz e harmonia social que permitam o desenvolvimento da sociedade, etc.

Como exemplo de atividades desenvolvidas em proveito da Defesa Nacional, e no estudo deste tema, alguns autores abordam este conceito através de uma perspectiva “modal”/“material”, sendo ela compreendida como “meio ou os métodos de proteção”; ou como a “capacidade de resistir a ataques”, ou ainda, “ao equipamento ou a estrutura de proteção, ao complexo industrial que autoriza e

¹⁷⁰ Delgado, Paulo. Reflexos sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Ministério da Defesa, 2003, p.160.

¹⁷¹ Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília: 2005.

supervisiona a produção e aquisição de armamentos e demais recursos militares afins¹⁷²”.

Outra abordagem possível para o conceito de Defesa Nacional pode ser dada pelo ponto de vista de sua atuação, conforme o estabelecido na Política de Defesa Nacional (2005). Neste documento, o conceito é definido como o “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”¹⁷³.

Não é necessário dispor-se de uma concepção pronta e acabada sobre o que é Defesa Nacional, considerando-se, inclusive, as constantes alterações verificadas neste conceito; portanto, neste trabalho o conceito em questão não se esgota pela natureza do tema, mas provoca rigorosa investigação conceitual. É necessário, no entanto, enunciá-lo em termos que possam instrumentalizar a análise, indicando que a expressão Defesa Nacional trabalha em um universo de interesses que podem ser objetivados. Ela pode ser divisada em termos restritos e amplos. Em sentido restrito, “Defesa” está ligado ao uso da força e exhibe caráter estritamente militar. Em sentido amplo, o termo “Defesa” refere-se aos riscos externos que abarcam além daqueles que podem ser caracterizados como de ordem militar, os de origem econômico ou tecnológico ou, ainda, resultantes de desestabilização provocada por agentes externos. Nessa ótica, os riscos de ordem não militar seriam, no futuro presumível, os mais importantes¹⁷⁴.

Na atualidade, as discussões envolvendo o conceito de Defesa Nacional apontam sempre para um consenso da necessidade de medidas voltadas para ameaças de caráter externo, o que implica na capacidade de o Estado prover as ações capazes de neutralizar ou impedir as ameaças externas que possam alterar, negativamente, o nível de Segurança pretendida.

Na prática, é complexa a discussão envolvendo as questões afetas à Defesa Nacional. Torna-se necessário considerar a cultura vigente sobre o assunto, os conhecimentos produzidos sobre o tema, as opiniões e os interesses de variados grupos representativos da sociedade, dentre os quais os partidos políticos, os

¹⁷² Delgado, Paulo. Deputado. Reflexos sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Ministério da Defesa, 2003. p.219.

¹⁷³ Política de Defesa Nacional. Brasília: Presidência da República, 2005.

¹⁷⁴ Ministério da Defesa. Reflexos sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. 2004.

estudiosos e pesquisadores acadêmicos, o setor industrial, a imprensa, e as próprias Forças Armadas. A assertiva seguinte, de Proença & Diniz, é bastante conclusiva a esse respeito:

Numa democracia, este diálogo envolve bem mais que as burocracias responsáveis. Emancipa-se em uma das grandes questões nacionais, dando substâncias ao entendimento cidadão do que seja o lugar de sua sociedade nos assuntos mundiais. Desse debate participam o Congresso, a Imprensa, os partidos políticos e organizações da sociedade civil, bem como a Universidade, que atua como um dos pólos de coleta, produção e disseminação das idéias necessárias para que tal debate se dê de maneira produtiva e orientada para o interesse público, com um tipo de autonomia capaz, autonomia com relação à dinâmica corporativa das forças e burocracias; capaz com relação aos conhecimentos técnicos necessários à compreensão dos problemas envolvidos e apreciação do mérito de alternativas de solução¹⁷⁵.

O conceito de Defesa Nacional apresenta uma amplitude considerável de abordagens, pois envolve interesses e responsabilidades de grupos variados da sociedade e que necessitam ser considerados nessas discussões, pois as questões que dizem respeito à Política de Defesa Nacional não podem prescindir do conhecimento e do debate no seio da sociedade, essencialmente na busca da construção de um consenso a respeito das estratégias de proteção do país e de seu povo, considerado um só, além da faixa de terra e de um Estado organizado, mas fundamentalmente formado por pessoas e seus conflitos de interesses¹⁷⁶.

Assim, o desenvolvimento de ações relacionadas à Defesa Nacional implica na definição e na priorização das atividades necessárias à neutralização das potenciais ameaças aos interesses do Estado. Trata-se, na prática, de desenvolver atividades para a defesa e a manutenção daquilo que tradicionalmente é conhecido como elementos constitutivos do Estado - o povo, o território, e o poder político organizado e soberano - e que dão sentido à existência de um Estado formalmente constituído e que, em sua essência, significa a soberania frente às demais nações. Um exemplo atual, em que as preocupações relacionadas com a Defesa Nacional devem ser objetivamente consideradas encontra-se nas palavras de Samuel Pinheiro (2003), ao afirmar que

Caso o mundo venha a se confirmar como unipolar e hegemônico, crescerá a incidência provável de arbítrio e de violência em nível internacional e a

¹⁷⁵ Proença, D; Diniz, E. Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1998, p.9.

¹⁷⁶ Amorim, Adriano Portela de. Revista Jurídica, Brasília, v. 9, n. 84, p.104-116, abril/maio, 2007.

possibilidade de ser o Brasil vítima de pressões e de agressão; caso se venha a confirmar um mundo multipolar, permanecerá a necessidade de o Brasil contar com uma capacidade militar que o qualifique, ao lado de sua capacidade política e econômica, para promover seus interesses e para se defender, sempre que necessário¹⁷⁷.

A capacidade de desenvolver atividades destinadas a defender e garantir a soberania, caracterizando as ações de Defesa Nacional, justifica-se, principalmente, pelos conflitos políticos e confrontos armados ocorridos no século XX. Esse quadro de conflitos e confrontos militares fica melhor caracterizado nas palavras de Miyamoto:

O século XX, recheado por grandes conflitos, dois deles de proporções desastrosas, com a morte de dezenas de milhões de pessoas, soldados e populações civis, é um bom exemplo de como as políticas de poder, de intolerância, e de busca ininterrupta por crescentes influências, além de danosas à economia, à política e ao meio ambiente, afetaram populações inteiras, criando situações, as vezes difíceis de reverter¹⁷⁸.

O esforço desenvolvido por uma sociedade que deseja alcançar, ou manter, um determinado nível de segurança tem como foco a priorização e o investimento na manutenção de atividades específicas inseridas na esfera da Defesa Nacional. É possível perceber a existência de uma hierarquização envolvendo os conceitos de Segurança e Defesa Nacional, pois a priorização e o desenvolvimento das atividades afetas à Defesa Nacional são dependentes do nível de segurança que determinada sociedade almeja alcançar. Portanto, a Defesa Nacional significa a organização e a aplicação dos recursos de toda ordem à disposição do Estado com a finalidade de contribuir para se atingir o nível de segurança estipulado pelo poder político.

Torna-se importante que o nível de segurança almejado esteja de acordo, e seja compatível, com as expectativas da sociedade, com os recursos disponíveis, e com a organização política estabelecida. Desse modo, considerando que as atividades voltadas para a Defesa Nacional implicam na própria sobrevivência do Estado, os estudos apontam para a existência de políticas públicas, de longo prazo, fruto de uma madura discussão democrática, voltadas para a organização e a harmonização dos esforços do Estado, de forma a permitir o alcance de resultados efetivos na área da Defesa.

¹⁷⁷ Guimarães, Samuel Pinheiro. Reflexos sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Ministério da Defesa, 2004. p.39

¹⁷⁸ Miyamoto, Shiguenoli. Forças armadas, defesa e segurança. Strategic Evaluation. 2007, p.73.

No caso do Brasil, uma situação percebida é a tendência de relacionar as atividades voltadas para a Defesa Nacional como sendo exclusividade das Forças Armadas, o que não é adequado. As Forças Armadas representam apenas a parte visível de uma estrutura de defesa, existindo importantes atividades desenvolvidas por outras esferas do Estado e que dão sustentação ao conceito de Defesa Nacional. Portanto, “a expressão ‘defesa do país’ (=defesa nacional) não pode ser pensada como tarefa restrita à corporação militar”¹⁷⁹, ou então que “a defesa nacional é um tema relevante que transcende a significativa atuação de Forças Armadas, pois compreende a infinidade de tensões e conflitos de interesses que se movimentam, se chocam e se entrelaçam nas relações sociais, políticas e institucionais, tanto no campo interno como no externo”¹⁸⁰.

Não existem dúvidas quanto à importância das Forças Armadas como instrumento da Defesa Nacional, o que fica claro na afirmativa de Miyamoto:

Algumas instituições nacionais têm desempenhado papel maior nas políticas dos Estados, sobretudo, naquelas que dizem respeito à proteção dos interesses nacionais, a sobrevivência de seus valores, e as projeções dos poderes e das influências do país no cenário global. As Forças Armadas, sem dúvida alguma, se situam dentro dessa categoria de instituição considerada responsável pela sobrevivência do Estado, enquanto tal, e como a conhecemos nos tempos contemporâneos¹⁸¹.

Porém, tão importante quando o uso das Forças Armadas é, também, priorizar a ação diplomática como um instrumento fundamental na busca de resultados políticos em uma situação de conflito com outro Estado. Em paralelo com uma diplomacia efetiva e uma Força Armada fortalecida, também devem ser consideradas outras atividades do Estado nesse esforço, tais como: o desenvolvimento de atividades de Inteligência Estratégica; a criação e a manutenção de uma robusta base industrial de defesa; a capacidade de desenvolver ciência & tecnologia e pesquisas de interesse da Defesa Nacional; a capacidade de desenvolver um eficiente processo de mobilização, tanto industrial, quanto de infraestrutura para atendimento às necessidades específicas de Defesa, bem como na capacitação de profissionais, civis e militares, voltados para a gestão dos complexos processos de Defesa; na

¹⁷⁹ Figueiredo, Eurico de Lima. VI Encontro Nacional de Estudos Estratégicos (VI ENEE). Rio de Janeiro. 2006. p.12

¹⁸⁰ Amorim, Adriano Portela de. Revista Jurídica, Brasília, v. 9, n. 84, p.104-116, abril/maio, 2007.

¹⁸¹ Miyamoto, Shiguenoli. Forças Armadas, Defesa e Segurança. Strategic Evaluation. P.72

elaboração de políticas públicas objetivas voltadas para a organização e orientação das atividades de interesse da área de Defesa, etc.

Atividades de defesa bem organizadas e estruturadas, em que os resultados possíveis projetem o poder e a capacidade de reação do Estado, tornar-se-ão por si só fator de dissuasão frente a potenciais atos de agressão ou de ameaças aos interesses da nação. Porém, em caso de agressão direta, ou da necessidade de uso do poder militar, será fundamental a existência de Forças Armadas adequadamente preparadas e em condições de neutralizar as ameaças representadas por outras Forças ou grupos hostis.

Do estudo do conceito de Defesa Nacional resulta, principalmente, o que é o objeto das atividades desenvolvidas pela estrutura de defesa de um Estado. Trata-se de proteger e preservar aqueles elementos que justificam a existência do próprio Estado. A manutenção da integridade territorial e a proteção da população e dos cidadãos que compõem a nação é ato político aceito pela comunidade internacional, sendo que a ruptura desse preceito dará ao Estado agredido o direito de defesa, incluindo o uso do poder militar.

Porém, o principal ensinamento do estudo do conceito de Defesa está relacionado à preservação daquilo que efetivamente justifica a existência do Estado, um poder político organizado e soberano, que baseado na integridade territorial e nos valores da sociedade que representa, significa a mais alta instância de decisão da nação na comunidade internacional. Como forma de ressaltar a importância de uma adequada compreensão deste conceito, lembramos Figueiredo quando afirma que Estados que pretendem ser dotados de preeminência e autonomia no cenário internacional não podem prescindir de uma política pública tão importante como a da defesa e a da segurança. Afinal, em última análise, tal política diz respeito à essência última do próprio aparato estatal, mormente quando se trata de sua inserção na política mundial. Cabe aqui lembrar Aron quando define poder no campo das relações internacionais como a capacidade de uma unidade política impor sua vontade às demais¹⁸².

¹⁸² Figueiredo, E. L. VI Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro. 2006. p.3

5.2 A questão da Defesa Nacional no Brasil

As discussões envolvendo a temática Defesa Nacional sempre foram de difícil abordagem no Brasil, sendo que os fatores que interferem no entendimento dessa questão são complexos e abrangentes. Desses, os principais estão relacionados com o longo período sem ameaça externa ao nosso território, com a baixa priorização política ao problema da Defesa Nacional, além do aspecto cultural da sociedade brasileira relativo ao tema em questão, sendo, frequentemente, citados em pesquisas e estudos sobre o assunto, além de declarações de autoridades diversas, sendo coincidentes, ou complementares, na maioria desses posicionamentos.

Relativo as causas que influenciam o entendimento e a discussão do tema Defesa, transcreve-se a seguir as idéias defendidas por alguns estudiosos e autoridades brasileiras, como forma de realçar as dificuldades envolvidas nessa problemática.

a) Sobre a falta de percepção de ameaças, influenciando nos debates e na priorização de ações voltadas para a Defesa, apresentamos as seguintes citações:

[...] a ausência de um inimigo visível torna difícil a tarefa de sustentar perante a opinião pública a necessidade de um aparato de defesa custoso, quando existem tantas demandas na área social e de infraestrutura¹⁸³.

[...] vivemos em paz com os nossos vizinhos há mais de 100 anos e não há qualquer indício que permita supor modificação nessa situação no futuro presumível. Contudo, não estamos completamente imunes a diversos tipos de ameaças de caráter transfronteiriços¹⁸⁴.

[...] é evidente que, com problemas de equipamento, podemos ter uma compreensão menos real da capacidade de defesa do País, no caso de um hipotético combate, o que não haverá. Há mais de 100 anos não temos problemas de fronteira¹⁸⁵.

[...] mas o que eu gostaria de destacar [...] é que não se detecta que haja país ou países que representem ameaça para o Brasil. [...] há um cenário em mutação, um cenário que apresenta desafios, mas não se detecta que haja um Estado-nação, um país que represente ameaça ao Brasil¹⁸⁶.

¹⁸³ Magela, G. Ministro da Defesa. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.27.

¹⁸⁴ Viegas, J. F. Ministro da Defesa. CREDN. Audiência pública. 14 de maio de 2003.

¹⁸⁵ Delgado, P. Deputado CREDN. Audiência pública. 14 de maio de 2003.

¹⁸⁶ Sebastião do Rego Barros. Ministro interino do MRE - Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

b) Sobre a importância e o fato do tema Defesa não ser debatido pela sociedade brasileira, destacam-se os seguintes pronunciamentos:

[...] sobre a necessidade de [...] valorizar social e institucionalmente tema tão pouco discutido na sociedade brasileira¹⁸⁷.

[...] a sociedade brasileira como um todo, o povo brasileiro como um todo, e nós mesmos, não damos sempre a devida importância a isso, porque a paz para o Brasil nunca esteve posta em perigo por motivos externos¹⁸⁸ ...

[...] esta prática tem várias causas, e uma delas, importante, tem sido a apatia civil, resultante da idéia de que a nossa defesa está garantida¹⁸⁹ ...

[...] preocupa-me ainda mais a impressão que existe timidez nos militares e displicência na sociedade Brasileira em admitir a necessidade de um esquema de defesa compatível com a grandeza do nosso País e com o porte de nossa economia¹⁹⁰.

c) Sobre o fato dessa questão não ser debatida pelo Poder Legislativo:

[...] para um país das dimensões e dos interesses do Brasil, o debate sobre a questão da Defesa Nacional nesta Casa está atrasado¹⁹¹.

[...] a Comissão está começando agora a tentar fazer com que esse seja o seu mais importante tema, junto, é claro, com os tratados e os relacionamentos internacionais¹⁹².

[...] a possibilidade de intervenção civil nos assuntos de defesa é tão mais necessária quanto a História do Brasil, é uma repetição de momentos em que o País se encontrou desprevenido diante de ameaças externas, em todo o decorrer de sua História. [...] a longa tradição do Brasil, de não estar preparado para qualquer acidente de percurso em suas relações internacionais que levassem a uma política de guerra, faz como que tenhamos de refletir sobre isso como um conjunto de sociedade¹⁹³.

[...] entre os governantes, não há sinal de mudança substantiva na postura tradicional de convivência e omissão. [...] O Congresso mantém sua posição de omissão e incompetência em assuntos militares¹⁹⁴.

¹⁸⁷ Aldo Rebelo. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.13.

¹⁸⁸ Sebastião do Rego Barros. Ministro interino do MRE - Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

¹⁸⁹ Mario Cesar Flores. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

¹⁹⁰ Othon Luiz Pinheiro da Silva. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.104.

¹⁹¹ Aldo Rebelo - Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

¹⁹² Deputada Zulaiê Cobra. Presidente da CREDN. Audiência pública. 08 de abril de 2003.

¹⁹³ Deputado Marcio Moreira Alves. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

¹⁹⁴ Murilo de Carvalho, J. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2005. p.198.

[...] essa situação conta com a complacência do Congresso Nacional, por força das razões já ditas e repetidas, tanto assim que a política de defesa de dezembro de 1996 nunca foi analisada, em profundidade, nas Comissões de Política Externa e Defesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal¹⁹⁵.

[...] falamos muito e não fazemos nada. O Parlamento tem que falar muito, e este é o nosso papel: falar à Nação o tempo todo. Muitas vezes, apresentamos importantes projetos, mas que não são ouvidos, não são acatados. E também as nossas palavras, muitas vezes, entram por um ouvido e saem pelo outro¹⁹⁶.

Pela análise desses e de outros pronunciamentos, verifica-se que os debates acerca da temática Defesa Nacional assumem uma forma conflituosa, significando a falta de harmonização entre as idéias apresentadas com as ações práticas desenvolvidas no âmbito político e do Estado voltadas para o tratamento desta questão. Este conflito torna-se melhor compreendido com a expressão “*paradoxo da Defesa Nacional*”¹⁹⁷, cunhada pelo Professor Eliezer Rizzo:

Denominamos paradoxo da Defesa Nacional à contraposição entre a importância da Defesa Nacional para o Brasil e a sua falta de reconhecimento no campo da política. Faltam aos dirigentes políticos e à opinião pública o conhecimento e a valorização da Defesa Nacional, inclusive sobre fatores propriamente militares.

Embora esta seja uma questão histórica – pois encontramos problemas relacionados com a discussão e o tratamento dispensados a esse tema desde a Independência do Brasil – somente em período recente este assunto efetivamente passou a ter um tratamento e uma discussão política mais objetiva. Devemos considerar que a primeira Política de Defesa Nacional foi editada somente em 1996. Um fator complicador nesses debates é que, em alguns casos, as discussões envolvendo esse tema abordam, especificamente, aspectos relacionados à Segurança Nacional, influenciadas por práticas não democráticas ocorridas no Brasil até período recente.

O que se destaca nessas discussões, entretanto, é a convergência das idéias sobre a ausência de ameaças externas ao território brasileiro como um fator significativo e limitante no desenvolvimento de uma cultura que auxiliasse a fortalecer

¹⁹⁵ Reflexões estratégicas: repensando a Defesa Nacional. São Paulo: É Realizações Ltda., 2002. p.96

¹⁹⁶ Deputado Luiz Carlos Raully. CREDN. Audiência pública. Maio de 2005.

¹⁹⁷ Oliveira, Eliezer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional. Barueri, SP, Editora Manole Ltda, 2005. p.80

os debates e as atividades voltadas para a Defesa Nacional. Isso teria contribuído para incrementar as prioridades políticas para as necessidades relativas ao desenvolvimento social e econômico do país, por exemplo. Também, em função da permanência de instabilidades que caracterizaram as transformações políticas no Brasil, principalmente no século XX, esse argumento teria base nas constantes tentativas de se construir uma estrutura política que efetivamente atendesse aos interesses e aspirações da sociedade brasileira.

Uma das conseqüências dessa situação foi a opção política de distanciamento dos debates sobre o tema Defesa, nas últimas décadas, principalmente em função dessa prerrogativa ter ficado associada ao governo autoritário, ocasionando que essas atribuições fossem consideradas como exclusivas das Forças Armadas, o que contribuiu para afastar o interesse pela temática Defesa Nacional da classe política, da academia e da sociedade em geral.

5.3 A Defesa Nacional e as Forças Armadas – 1986 a 2006

No período de 1964 a 1985, quando prevaleceu no Brasil um governo autoritário¹⁹⁸, as discussões sobre Defesa Nacional foram praticamente nulas. Isso se deveu à situação política vigente, que tinha como prioridade a busca de legitimar o governo por um lado, e tentativas políticas de retorno a uma normalidade democrática de outro. Portanto, reforçados pela inexistência de ameaça externa, pela baixa cultura relativa às discussões sobre o tema, e pela difícil situação política reinante, é compreensível que qualquer discussão a respeito deste assunto não fosse prioritária. O que era discutido, em termos políticos, foram questões relacionadas com a Segurança Nacional, significando isso a garantia de sobrevivência política do governo instalado.

O fato de existir no governo a participação direta de militares – e isso deve ser considerado em duas dimensões: as Forças Armadas enquanto governo¹⁹⁹ e as

¹⁹⁸ Para diferenciar de governo totalitário, Boris Fausto classifica o governo autoritário como um produto das condições políticas vigentes no século XX – caracterizando-se, negativamente, por menor investimento em todas as esferas da vida social; pela inexistência de uma simbiose entre Partidos e Estado, sendo o primeiro, quando existente, dependente do último; e, pelas restrições à mobilização das massas. Fausto, Boris. O pensamento nacionalista autoritário. p8.

¹⁹⁹ De acordo com Stepan, as “Forças Armadas enquanto governo” tinha o significado de referir-se às figuras militares que constituíam a liderança e que dirigiam o governo da *polis*. De maneira geral, era

Forças Armadas enquanto Instituição²⁰⁰ - reforçou a idéia de que o trato da Defesa Nacional era problema exclusivo das Forças Armadas, o que pode ter contribuído para que as discussões por outros setores da sociedade tivessem sofrido um retardo no período.

A análise da participação das Forças Armadas no governo de 1964 a 1985 deve ser considerada em sua respectiva dimensão. Este é um estudo que merece o rigor e o aprofundamento necessários. Este trabalho aborda, ainda que superficialmente, pois não é o foco da pesquisa, a relação das Forças Armadas com o governo vigente naquele período, considerando que as Forças Armadas são um fator importante nas análises relativas à Defesa Nacional, portanto de interesse para reflexões nesta pesquisa.

Alguns estudos apontam que a participação de grupos de militares no governo teria criado a imagem de que as Forças Armadas efetivamente representavam o governo. No entanto, essa participação era restrita a um reduzido número de militares, sendo que as forças militares, como organização, não teriam participação direta nesse processo. Inclusive encontramos estudos em que o próprio grupo político dirigente adotava medidas para manter as Forças Armadas distante das decisões políticas. Portanto, a dinâmica política envolvendo esses militares no poder não era nenhuma novidade, ou, segundo Trevisan, “posicionar-se ostensivamente foi uma ínfima minoria que o fez. E isso acontece em qualquer profissão, em qualquer instituição. Não seria diferente com as Instituições Armadas”²⁰¹. Ainda, de acordo com esse autor, “o rumo que a Revolução tomou, as opções essenciais ou, principalmente, cada processo sucessório, foi uma decisão das lideranças. Observem bem o plural: lideranças, portanto, mais de uma e possivelmente pensando de formas diferentes”²⁰².

composta pelo General-Presidente e seus principais assessores, alguns dos quais eram civis. Stepan, A. Os militares: da abertura à nova república. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 1986. p.41-42.

²⁰⁰ Stepan utiliza o termo “Forças Armadas enquanto instituição” com o significado de representar a corporação militar em si, que estrutura suas bases e administra os ciclos de treinamento de rotina, que gerencia a complexa rede do sistema de ensino (menos a inteligência), que dá conta do dia-a-dia da burocracia militar e que está à disposição, como reserva estratégica, na eventualidade de uma “emergência” nacional. Stepan, A. Os militares: da abertura à nova república. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 1986. p.41-42.

²⁰¹ Trevisan, Leonardo. O pensamento militar brasileiro. São Paulo: Global editora, 2005. p.86

²⁰² Trevisan, Leonardo. O pensamento militar brasileiro. São Paulo: Global editora, 2005. p.87.

Estudos também mostram que a participação de grupos de militares na política, naquele período, levou a um esgotamento daquele modelo²⁰³, gerando, em consequência, que alternativas políticas fossem buscadas, pois “tantas foram as denúncias de corrupção, tantos erros se fizeram “em nome da Instituição”, que os seus próprios membros escolheram a volta para dentro, algo assim como uma busca de identidade perdida”²⁰⁴. O processo de abertura política, segundo Codato, teve sua natureza, ritmo e objetivos determinados também pelos militares ou, mais exatamente, por uma de suas muitas correntes político-ideológicas. “O controle exercido sobre o Estado e sua presença ostensiva na cena política acabaram por importar uma série de conflitos políticos e ideológicos para o aparelho militar, subvertendo a hierarquia tradicional e as cadeias de comando daí derivadas”²⁰⁵.

Por outro lado, a postura das Forças Armadas enquanto instituição se apresentava diferente daquela anteriormente descrita. Neste caso, nos valem de estudos existentes que aprofundam os conhecimentos a respeito da cultura, das características, do pensamento militar brasileiro, onde se destaca o respeito e a valorização da questão legal, dos princípios democráticos, dentre outros. Neste aspecto, citamos Trevisan ao apontar que “quando falamos de pensamento militar, o modo de ver as coisas da “maioria silenciosa” da oficialidade, é preciso que não se confundam ações de lideranças com vontade da maioria para que não se cometam erros de avaliação. Esta ressalva, que vale para qualquer instituição, é bem mais agravada na instituição militar devido à existência da hierarquia”²⁰⁶. Em complemento a esta afirmativa, registra-se, também, resultados de estudos de Eliezer Rizzo, em que se verificam referências à participação dos militares enquanto governo e enquanto instituição, quando “resistências difusas ou organizadas foram oferecidas no interior do aparelho militar a cada avanço do autoritarismo. Trata-se de uma resistência pouco conhecida em razão da censura que prevalecera naquelas conjunturas. Em decorrência de entrevistas que tive ocasião de realizar com militares,

²⁰³ Entre outros, sugiro consultar Figueiredo, E. L. Os militares e a democracia. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980; Stepan, A. Os militares: da abertura à nova república. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 1986, e Stepan, A. The military in politics: Changing patterns in Brazil. Princeton University Press, 1971.

²⁰⁴ Trevisan, Leonardo. O pensamento militar brasileiro. São Paulo: Global editora, 2005. p.94.

²⁰⁵ Codato, Adriano Nervo. História política recente no Brasil (1974-2002). p.1.

²⁰⁶ Idem. p.87.

pude constatar exemplos de resistência que expressavam sentimentos profundos contra o autoritarismo”²⁰⁷.

O que se destaca na atuação das Forças Armadas enquanto instituição, é que “para a maioria da oficialidade o duelo de perspectivas entre Castelo Branco e Costa e Silva tinha uma importância relativa, era uma questão maior que pouco interesse despertava entre uma maioria de oficiais que preferia “cuidar da vida””²⁰⁸. Esta assertiva tem relação com aquilo que caracteriza o comportamento do militar brasileiro, que é a dedicação àquilo que ele considera sua missão, e que pode ser sintetizado no “respeito à unidade de comando, a dedicação, ao profissionalismo, não no sentido de emprego permanente, mas profissionalismo pela consciência da sua missão, dos seus propósitos, do seu papel dentro da Força”²⁰⁹.

O fato de as Forças Armadas estarem associadas ao governo, além de a mesma ser um importante ator na Defesa Nacional, contribuiu para que essa questão não fosse objeto de discussão por outras instituições da sociedade, tais como o próprio Poder Legislativo, a academia, a imprensa, etc. Como forma de ilustrar o ocorrido, envolvendo abordagens sobre a temática Defesa Nacional, após 1985, portanto após o restabelecimento de um sistema democrático de governo, é possível verificar os principais assuntos tratados no período, aqui registrados no gráfico 6, bem como a tendência de queda da influência militar na política nacional.

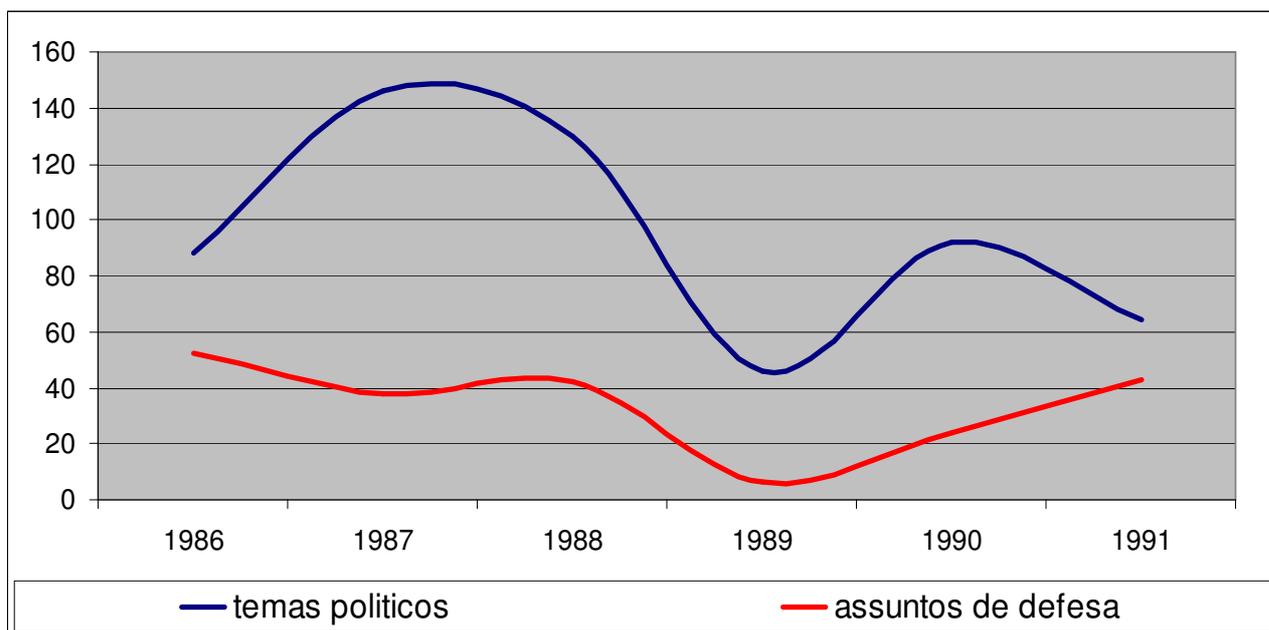
O período de 1986 a 1991 foi escolhido em função de o Brasil já se encontrar sob um regime democrático, fortalecido após 1988 com a promulgação da atual Constituição Federal, portanto com regras democráticas claras e em fase de consolidação. A escolha desse período foi reforçada, também, pelo fato de ter ocorrido o impeachment de um Presidente da República, em 1992, de forma democrática e sem sobressaltos políticos, e isso mostrar que a transição política estava fortalecida.

²⁰⁷ Oliveira, Eliezer Rizzo de. De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia. Campinas: Editora Papirus, 1994. p.29.

²⁰⁸ Trevisan, Leonardo. O pensamento militar brasileiro. São Paulo: Global editora, 2005. p.86.

²⁰⁹ Ministro do Exército. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.142.

Gráfico 6 – Notícias relacionadas a temas políticos e de Defesa Nacional tratados por militares entre 1986 a 1991.



Fonte: o autor. Base de dados: notícias publicadas pelos jornais *O Estado de São Paulo* e *Folha de São Paulo*, no período de 1986 a 199x. A escolha desses veículos baseou-se na necessidade de se obter um equilíbrio entre as posturas dos mesmos. O jornal *Folha de São Paulo* tem uma visão liberal, adotando uma posição crítica quando se trata das Forças Armadas. Por outro lado, o jornal *O Estado de São Paulo* apresenta uma postura conservadora, apresentando uma defesa da existência de Forças Armadas modernas e fortalecidas.

Para o período pesquisado, os dados mostram a diferença no número de assuntos veiculados com teor político daqueles que abordavam assuntos de interesse da Defesa Nacional. Os fatos com enfoque político e de defesa foram aqueles em que se verificaram a participação direta de autoridades militares, sejam emitindo opiniões, sejam defendendo as posições e as necessidades das instituições militares. Embora no período considerado o Brasil já estivesse sob as regras de um governo democrático, as críticas ou as opiniões das autoridades militares despertavam interesses da imprensa, em função da influência que ainda exerciam na política; e no caso dos assuntos de defesa, pelo nível de conhecimento profissional sobre os mesmos, em contraste com conhecimentos semelhantes encontrados em autoridades civis e da baixa priorização política dada aos mesmos.

Os assuntos classificados como políticos referiam-se ao posicionamento das lideranças militares sobre questões variadas, tais como os trabalhos da constituinte, a lei de anistia e de segurança nacional, o conflito agrário, o orçamento, a crise econômica, o problema salarial, os desaparecidos políticos, etc. Trata-se de temas

que deveriam ser abordados e discutidos por autoridades políticas legalmente instituídas, mas que eram, ainda, objetos de opiniões e posicionamentos dos chefes militares, conseqüência da proximidade e da influência que a área militar exerceu no período de 1964 a 1985.

Os assuntos classificados como de Defesa referiam-se a problemas e necessidades específicas de Defesa ou das Forças Armadas. Esses assuntos ganhavam uma dimensão política em função de serem externados por autoridades militares e, novamente, quando considerado a influência que ainda exerciam no cenário político, percebe-se a repercussão causada não apenas na arena política, mas na imprensa de modo geral. Os principais temas tratados pelas autoridades militares referiam-se ao projeto do submarino nuclear brasileiro, às necessidades de reequipamento das Forças Armadas, ao projeto Calha Norte, à situação da obsolescência dos armamentos das Forças Armadas, às propostas de aquisições de novos sistemas de armamentos, à redução do orçamento militar, às necessárias ações das Forças Armadas na Amazônia, às questões de guerrilhas na fronteira norte, etc. A tabela 19 sintetiza, em cada ano considerado, os principais assuntos classificados como político ou de defesa.

O que se observa nos dados apresentados é um declínio na participação das lideranças militares em pronunciamentos com teor político no período considerado. As questões políticas envolvendo Defesa e as Forças Armadas foram, gradativamente, sendo absorvidas pela classe política. Na década de 1990, as questões que tinham relação direta com as Forças Armadas, portanto relacionadas com a profissionalização militar, com os reequipamentos, além da necessária capacitação das forças, ainda eram objetos de declarações das lideranças militares. Com o advento do Ministério da Defesa, no ano de 1999, se verifica um decréscimo nesses pronunciamentos. Isso mostra que à medida que as instituições democráticas se consolidavam, existiu um natural afastamento e perda de espaço político para as lideranças militares no cenário político nacional.

Tabela 19 – Assuntos políticos e de defesa veiculados no período de 1986 a 1991.

Ano	Assuntos políticos	Assuntos de Defesa
1986	Orçamento, programa nuclear paralelo, constituinte, anistia, lei de segurança nacional, conflito agrário, papel das Forças Armadas.	Forças Armadas na Amazônia, submarino nuclear, reequipamento das Forças Armadas, Calha Norte, armamentos obsoletos,
1987	Criação do Ministério da Defesa, autonomia militar, anistia, uso das Forças Armadas na ordem pública, programa nuclear, papel das Forças Armadas, constituinte, lei de segurança nacional, orçamento.	Reequipamento das Forças Armadas, projetos e propostas de modernização.
1988	O papel das Forças Armadas, constituinte, uso do Exército na ordem interna, eleições para presidente, orçamento, crise econômica, doutrina de Segurança Nacional.	Reequipamento das Forças Armadas – propostas e aquisições de novos sistemas e armamentos,
1989	Papel das Forças Armadas, eleições para presidente, Amazônia, problema salarial nas Forças Armadas, crise econômica.	Projeto nuclear da marinha, reequipamento das Forças Armadas (aquisições).
1990	Governo Collor, extinção do EMFA, desmilitarização do governo, Lei de Segurança Nacional, Amazônia, programa nuclear, orçamento, relação Presidente e Forças Armadas, questão salarial e Forças Armadas	Redução do orçamento militar, revisão do projeto nuclear da marinha.
1991	Orçamento, questão salarial, Amazônia, programa nuclear, papel das Forças Armadas, campanha contra as Forças Armadas, desaparecidos políticos, anistia, relação do Presidente com as Forças Armadas,	Ação das Forças Armadas na Amazônia, questões de fronteiras, guerrilha.

Em que pese a participação de militares no governo autoritário de 1964 a 1985, no caso do Brasil, a imagem que a sociedade tem das Forças Armadas, enquanto Instituição, pode ser considerada positiva, em razão da identificação do povo brasileiro com a mesma. Uma possível percepção da sociedade sobre a contribuição das Forças Armadas naquele período pode ser verificada nas palavras de José Murilo de Carvalho, qual seja: a prova da modernização está no fato de que o Brasil saiu dos

governos militares como um país capitalista, industrializado e urbano, com boa infraestrutura de energia, transporte e comunicação, muito distante daquele que os tenentes encontraram quando chegaram ao poder em 1930²¹⁰.

Contrastando com a visão da sociedade sobre as Forças Armadas, verifica-se na classe política um enfoque diferente a respeito desta Instituição. Uma razão básica para esse comportamento reside nas transformações históricas de nosso país, que em função da histórica instabilidade política existente e das freqüentes intervenções militares, via nas Forças Armadas um ator político adversário, portanto, que representava uma ameaça. Segundo Eliezer Rizzo, o sistema político brasileiro não conseguiu equacionar adequadamente as relações de autonomia e controle do aparelho militar, até porque raramente lhe atribuiu funções claramente definidas. A sociedade parece dar-lhes as costas mesmo no regime democrático²¹¹, ou de acordo com Pesce & Silva, “a elite política brasileira nunca viu os militares como servidores do Estado, mas como adversários na disputa pelo poder no campo interno. Por isso, investimentos na área de defesa foram sempre considerados “desperdício de recursos” - ou até mesmo “munição para o inimigo”²¹².

Soares defende que “devido às características do sistema político brasileiro, não se efetivou de forma adequada um controle civil sobre as Forças Armadas, o que originou atuações militares com baixa definição civil sobre os meios a serem empregados e os procedimentos a serem adotados. [...] a ausência de atuação das lideranças civis em questões militares e de defesa permite às instituições militares agir com reduzido controle²¹³.

A postura da classe política, relacionada aos temas de Defesa e Forças Armadas, estimulou pesquisadores e autoridades, civis e militares, a alertarem sobre o vazio político criado em consequência desta forma de agir dos políticos. Não vendo as necessidades de Defesa e das Forças valorizadas e priorizadas na agenda política, os militares são levados a adotar uma atitude política na defesa daquilo que consideram essencial à existência da instituição e da capacitação militar, o que gerou conflitos quanto às atribuições a eles reservadas.

²¹⁰ Murilo de Carvalho, J. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2005. p.130.

²¹¹ Oliveira, Eliezer Rizzo de. De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia. Campinas: Editora Papirus, 1994.

²¹² Eduardo Ítalo Pesce & Iberê Mariano da Silva. Ideologias antimilitares. Monitor Mercantil Digital. Dia 22 de fevereiro de 2007. Seção Opinião.

²¹³ Soares, S. A. As antinomias das relações civis-militares no Brasil. In: Soares, S.A; Suzeley, K. M. Org. Novas ameaças: dimensões e perspectivas. p214.

A defesa deste argumento encontra-se nas afirmativas de algumas autoridades e de estudiosos do tema, a exemplo de Eliezer Rizzo:

[...] há muito de verdadeiro nas afirmações de que a sociedade brasileira é desarticulada e que esta desarticulação tem sido responsável pelo espaço político preenchido pelas intervenções militares²¹⁴,

Idéia complementada por José Murilo de Carvalho, ao afirmar que:

[...] predomina nos estudos sobre militares, certamente naqueles feitos por civis, a tendência a atribuir a eles quase que exclusivamente a responsabilidade pelas intervenções na política²¹⁵.

O Deputado José Genoíno, ex-integrante da CREDN, faz um alerta quanto a uma priorização política da temática militar, ao defender que:

[...] a defesa nacional é essencialmente uma questão política. E, justiça seja feita, os militares têm participado com o maior interesse todas as vezes que foram chamados para discutir política de defesa. A questão militar da defesa não é uma questão só dos militares²¹⁶.

Igual pensamento encontrou-se no Deputado Alberto Fraga, ao afirmar que:

[...] vejo as Forças Armadas com muita preocupação. Pessoalmente, conheço o estado de sucateamento em que se encontram. [...] As Forças Armadas precisam de socorro e de alguém que fale mais dos seus problemas²¹⁷.

Como representante da área militar, é significativa a colaboração de Mario César Flores sobre esta discussão, ao apontar que:

[...] o despreparo é um aspecto das insuficiências da área pública brasileira, prejudicial ao entendimento civil e militar, porque, para que esse entendimento corra bem, é preciso que ao menos um núcleo influente de políticos e de burocratas da máquina pública, de civis em geral (acadêmicos, empresários, profissionais da mídia, outros) tenha alguma familiarização com e algum interesse pela temática da defesa nacional²¹⁸.

O que se pode concluir desse cenário, onde se verifica uma classe política com baixo interesse pela temática Defesa Nacional, gerando, em consequência, um “vazio político” e, naquilo que se refere a esta questão, as Forças Armadas não vendo seus anseios atendidos, principalmente no que consideravam essencial ao cumprimento de

²¹⁴ Oliveira, Eliezer Rizzo de. De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia. Campinas: Editora Papyrus, 1994. p.27.

²¹⁵ Murilo de Carvalho, J. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2005. p.138.

²¹⁶ Jose Genoíno. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

²¹⁷ Alberto Fraga. Deputado. CREDN. Audiência pública. 08 de abril de 2003.

²¹⁸ Flores, M. C. Reflexões estratégicas: repensando a Defesa Nacional. São Paulo: É Realizações Ltda., 2002. p.15.

sua missão constitucional, tomavam a iniciativa de, politicamente, expor suas idéias e necessidades sobre o que achavam correto para a área de Defesa e para as instituições militares.

A seguir será abordada a visão do Poder Executivo e o tratamento político dispensado á área da Defesa Nacional no período de 1986 a 2006. Apesar de as Forças Armadas integrarem o Poder Executivo, a análise a seguir busca identificar e caracterizar especificamente o tratamento político dispensado pelo Executivo a área militar e às necessidades da Defesa Nacional nesse período.

CAPÍTULO 6

6. A RELAÇÃO DO PODER EXECUTIVO COM A DEFESA NACIONAL.

Este capítulo tem o objetivo de analisar a visão e a participação do Poder Executivo no tratamento dispensado aos problemas relacionados com a Defesa Nacional no período de 1985 a 2006. A análise considerou dois momentos de atuação do Executivo: de 1985 a 1995 e de 1996 a 2006. Foi verificado que, a partir de 1996, o Poder Executivo inicia um processo para alcançar o efetivo comando das ações relacionadas com as Forças Armadas e com a Defesa Nacional, configurando uma mudança no pensamento político-estratégico diferente dos períodos anteriores. Exemplos dessa mudança encontram-se nas Políticas de Defesa Nacional de 1996 e 2005, na criação do Ministério da Defesa em 1999, além de outras iniciativas. O estudo foi importante para a compreensão de como o Poder Executivo percebeu as questões de Defesa Nacional nesse período e como isso influenciou no relacionamento com o Poder Legislativo.

A postura do Poder Executivo brasileiro referente à questão da Defesa Nacional, no período imediatamente pós 1985, pode ser definida como de distanciamento e baixa prioridade política ao tema. Além da ausência de ameaça externa que justificasse uma atenção prioritária ao assunto, deve ser considerado que esse período foi marcado por um governo de transição política. Existiam fortes pressões para a recuperação do espaço político perdido durante os governos autoritários, de uma necessária reestruturação do novo governo frente ao novo cenário político apresentado, de discussões de uma nova Constituição, além da difícil situação econômica e social vigente naquele período.

Neste estudo, foi possível identificar a ocorrência de dois momentos distintos, no âmbito do Executivo e relacionado ao tratamento das necessidades afetas à Defesa Nacional: o primeiro, ocorrido entre 1985 e 1995, e o segundo entre 1996 e 2006.

6.1 Primeiro momento – 1985 a 1995

O primeiro momento foi marcado por um distanciamento e baixo interesse político pela temática Defesa Nacional. O que se destacou nesse primeiro momento foi a instabilidade política de um governo de transição (1985 a 1989); pela sombra de ainda existir uma tutela militar ao governo; pelas discussões envolvendo os trabalhos de uma Assembléia Constituinte; por discussões sobre as mudanças necessárias na Lei de Segurança Nacional; pelos debates sobre as primeiras eleições democráticas que ocorreria em 1989; pelo impeachment de um Presidente da República; por instabilidades nas áreas econômica e social, etc. O segundo momento, pode ser caracterizado como aquele em que tem início um controle político, ainda que gradual, dos debates e das atividades relacionadas com a Defesa Nacional.

Tendo como referência o conceito de Defesa Nacional, uma forma de aferir o interesse político do Executivo pelos problemas relativos à Defesa Nacional, foi analisar as mensagens presidenciais enviadas anualmente ao Congresso Nacional. O conteúdo das mensagens, relativas ao período de 1985 a 1995, permitiu verificar que a temática Defesa não teve uma atenção política do governo, quando comparado com assuntos de maior interesse político e social naquele momento.

De modo geral, as Mensagens ao Congresso Nacional assemelhavam-se a uma mera prestação de informações do Governo Federal ao Legislativo. Apresentavam as ações realizadas e as que pretendiam realizar os vários ministérios no ano corrente. Do mesmo modo, os ministérios militares, aí incluído o Estado-Maior das Forças Armadas, apresentavam as atividades militares desenvolvidas e em desenvolvimento.

Tendo como foco as questões de Defesa, as Mensagens ao Congresso Nacional eram documentos que, sem apresentar uma proposta e uma ação coordenada, e de forma fragmentada, mostravam o que cada ministério militar realizou e pretendia realizar, conforme pode ser verificado na tabela 20. Portanto, não foi possível identificar uma ação coordenada pelo Governo Federal relativa a orientações normativas ou políticas sobre as atividades a serem desenvolvidas pelas Forças Armadas e para o setor de Defesa. Apesar disso, verifica-se que as ações desenvolvidas pelas forças militares apresentavam uma forte consistência quanto aos objetivos de modernização, reequipamentos, incrementos na capacidade operacional

e, algumas vezes, quanto à definição de uma ação estratégica para o emprego da força.

Tabela 23

ANO	<p style="text-align: center;">Primeiro Momento Principais atividades desenvolvidas entre 1985 e 1995.</p>
1986	<p>EMFA – Desenvolvimento de estudos de fixação da política, estratégia e doutrina militar. Elaboração e coordenação de planos e programas relacionados às atividades das FFAA. Montagem do sistema C3I. SISCOMIS. COBAE.</p> <p>Exército - Instituição da nova organização territorial. Projeto da Força Terrestre 1990. Criação da Aviação do Exército. Início das atividades de Guerra Eletrônica.</p> <p>Marinha - Continuidade Programa de Reaparelhamento da Marinha. Plano setorial de Ciência e tecnologia. Incremento das atividades de Ciência e Tecnologia.</p> <p>Aeronáutica - Atividades voltadas para a consolidação do Poder Aeroespacial. Fortalecimento da capacidade operacional. Incremento nas atividades de Ciência e Tecnologia. Projeto AMX e SISCEA.</p>
1987	<p>EMFA – Adequação do preparo e emprego da expressão militar à estrutura estratégica do país. Independência tecnológica e ações decorrentes.</p> <p>Exército - Marco decisivo para o Exército: início do processo de modernização. Projeto Força Terrestre 90. Início da Aviação do Exército. Guerra Eletrônica. Novas organizações militares.</p> <p>Marinha - Programa de Reaparelhamento. Exercícios e operações navais com finalidade de intensificar intercâmbio com países vizinhos (MRE).</p> <p>Aeronáutica - Atividades voltadas para a consolidação do Poder Aeroespacial. Fortalecimento da capacidade operacional. Incremento nas atividades de Ciência e Tecnologia. Projeto AMX e SISCEA. Implantação do Sistema Integrado de Defesa Aérea (SINDACTA). Aquisição de novas aeronaves. Investimento na indústria aeronáutica.</p>
1988	<p>EMFA – Formulação de políticas no campo militar com abrangência social. Ações decorrentes. Sistema C3I. SISCOMIS.</p> <p>Exército - Organização operacional e aparelhamento da Força Terrestre. Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia. Cooperação com o desenvolvimento econômico e social do país. Centro de Guerra Eletrônica. Aviação do Exército. Implantação de pelotões de fronteira. Reorganização de organizações militares.</p> <p>Marinha - Preparo do Poder Naval. Evolução dos meios navais. Atividades de Ciência e Tecnologia. Atividades correlatas.</p> <p>Aeronáutica - Reequipamento da Força Aérea (novas aeronaves). Política de aviação civil. Modernização do Sistema de Proteção ao Voo. Desenvolvimento da indústria aeronáutica.</p>
1989	<p>EMFA – SISCOMIS. Projeto da missão espacial completa brasileira. Programa de apoio social especial integrado.</p> <p>Exército - Organização operacional e aparelhamento. Desenvolvimento de ciência e tecnologia. Cooperação com o desenvolvimento econômico e social do país.</p> <p>Marinha - Aprimoramento do nível de adestramento e prontificação das Forças Navais. Desenvolvimento de ciência e tecnologia. Programa de Reaparelhamento.</p> <p>Aeronáutica - Reequipamento da Força Aérea (inclusão de novas aeronaves). Política de aviação civil. Modernização do Sistema de Proteção ao Voo. Desenvolvimento da indústria aeronáutica.</p>

Continuação da Tabela 23

<p>1990</p>	<p>EMFA – Avaliação do orçamento de defesa no período de 1986 a 1989. SISCOMIS. COBAE. SONDA IV. Exército - Estruturação e adequação da Força Terrestre. Profissionalização e evolução qualitativa. Nacionalização. Centro de Guerra Eletrônica. 1º Batalhão de Aviação. Marinha - Escassez de recursos financeiros. Ações desenvolvidas em 89 (incorporação de novos sistemas e navios). Aeronáutica - Esforços com foco na: preparo da aviação militar. Aviação civil. Complexo de ciência e tecnologia. Indústria aeroespacial.</p>
<p>1991</p>	<p>EMFA – Ênfase nos programas: SISCOMIS. MECB/COBAE. PASEI. C3I. Exército - Ações desenvolvidas em 1990. Aviação do Exército. Implantação da nova organização básica do Exército. Reequipamento. Marinha - Preparo material e operacional da Marinha. Pesquisas e estudos de interesse da Marinha e do país. Programas de ação cívica. Ações desenvolvidas em 1990. Aeronáutica - Aparelhamento e adestramento da FAB. Aviação civil. Infraestrutura aeronáutica. Pesquisas de interesse. Ações desenvolvidas em 1990.</p>
<p>1992</p>	<p>EMFA – Ênfase nos programas: SISCOMIS. COBAE. VLS. Implantação do Centro de Lançamento de Alcântara. ESG. Exército - Concepção estratégica da Força Terrestre para 30 anos. FT 90. Ações desenvolvidas. Ações previstas. Marinha - Ações desenvolvidas. Incorporação de sistemas e equipamentos. Programa de Reparcelamento. Aeronáutica - Ênfase nas atividades desenvolvidas: Força Aérea. Infraestrutura. Complexo de ciência e tecnologia. Indústria aeroespacial. Aviação civil. Concepção do SIVAM.</p>
<p>1993</p>	<p>EMFA – Ênfase nas pesquisas e projetos ligados as tecnologia militares, área espacial, produção e atualização de documentos básicos e orientadores do Planejamento Militar. Ações realizadas e previstas. SISCOMIS. SISMC. COBAE. Exército - Estruturação da Brigada de Aviação. Racionalização da estrutura organizacional e elevação do nível operacional. Ações realizadas e previstas. Marinha - Ênfase na formulação e condução de políticas relacionadas ao mar, preparo da marinha de guerra. Orientações e controle da marinha mercante. Programa de Reparcelamento. Ações realizadas e previstas. Aeronáutica - Conclusão dos programas em andamento. Orientação para evitar novos projetos. Ações realizadas envolvendo o SISCEA, SIVAM, INFRAERO, EMBRAER.</p>
<p>1994</p>	<p>Nenhuma referência às necessidades ou ações relativas à Defesa Nacional.</p>
<p>1995</p>	<p>Nenhuma referência às necessidades ou ações relativas à Defesa Nacional. 1º ano do governo de FHC. Prioridade de governo voltado para organização da economia e o desenvolvimento social. Orientação para ênfase na ação externa (MRE).</p>

Fonte: o autor. Base de dados: Mensagens ao Congresso Nacional no período de 1985 a 1995.

A tabela 23 apresenta, ano a ano, as principais atividades desenvolvidas pelo EMFA, pelo Exército, pela Marinha e pela Aeronáutica no período de 1985 a 1995. É possível constatar que esse procedimento, onde cada Força apresentava suas

atividades de forma isolada, termina em 1993. Também, é possível constatar que, em 1994 e 1995, não foi encontrada nenhuma referência à Defesa Nacional ou às Forças Armadas nessas Mensagens.

6.2 Segundo momento - 1996 a 2006.

O segundo momento representa o período em que o poder político começa, de forma gradual, a se engajar e a buscar um controle dos debates e das atividades relacionadas com a Defesa Nacional. Conforme pode ser verificado na tabela 24, nesse segundo momento, verificou-se o ineditismo da edição da primeira Política de Defesa Nacional brasileira em 1996. Foi um período em que autoridades do Poder Executivo, principalmente Ministros de Estado, também de forma inédita, foram questionadas por representantes do Legislativo sobre questões e problemas afetos à área de Defesa. Igualmente, esse período foi marcado pelas discussões sobre a criação do Ministério da Defesa; pelas discussões sobre o papel das Forças Armadas na nova Constituição; pela realização de seminários sobre Defesa Nacional ocorridos em 2003, no Ministério da Defesa e em Itaipava; pelas primeiras diretrizes políticas e militares para as Forças Armadas; pela edição da segunda Política de Defesa Nacional em 2005; pelas discussões e decisão política de participação das Forças Armadas brasileiras em missões de paz, etc.

Por outro lado, esse segundo momento teve a importância de revelar à sociedade brasileira as fragilidades existentes no campo da Defesa Nacional brasileira, desde a ausência de claras orientações políticas e estratégicas para o setor, da questão cultural envolvida nos interesses e nas discussões deste tema pela sociedade brasileira, das deficiências e baixa capacidade operativa das Forças Armadas, da inadequada estrutura e capacidade de mobilização logística do Poder Nacional, etc.

Os fatos ocorridos nesse segundo momento, principalmente aqueles decorrentes de decisões políticas, mostram que o Estado brasileiro adotou a acertada postura de começar a conduzir e a coordenar as ações relacionadas com as questões afetas à Defesa Nacional.

Tabela 24

ANO	<p style="text-align: center;">Segundo Momento Principais atividades desenvolvidas entre 1996 e 2006.</p>
1996	<p>Segundo ano do governo FHC. Foi a primeira vez que uma Mensagem ao Congresso Nacional abordou questões afetas à Defesa Nacional de uma forma direta. A Mensagem enfatiza, novamente, as atividades relacionadas com: SISCOMIS; SISCEA; VLS; Missões de paz; enfatiza o acordo de paz entre o Equador e o Peru (MOMEPE), em que o Brasil teve participação decisiva; Acordo de cooperação com a NAMÍBIA; Ação para consolidar os centros tecnológicos das forças singulares. Destaca as ações relacionadas com o Reparcelamento das Forças Armadas. Observa-se que faltou uma orientação estratégica para a Defesa Nacional e Forças Armadas, na visão do Governo. Repetiu o que as Forças Singulares estão desenvolvendo. A orientação estratégica encontramos, posteriormente, na primeira Política de Defesa Nacional.</p>
1997	<p>2ª vez que Mensagem ao Congresso Nacional abordou questões afetas à Defesa Nacional. Existe uma orientação quanto ao emprego das Forças Armadas em missões de paz. Repete as atividades desenvolvidas para o Reparcelamento das Forças Armadas, SISCOMIS, Calha Norte, e ações sociais desenvolvidas pelas força.</p>
1998	<p>Novamente a Mensagem ao Congresso aborda questões afetas à Defesa Nacional. Detalha a decisão de criar o Ministério da Defesa. Registra as atividades desenvolvidas pelas forças militares, além do: SISCOMIS, Planos de Ciência e Tecnologia das FFAA, missões de paz, calha norte, PROANTAR; Ações das FFAA em prol do social, enforco internacional.</p>
1999	<p>Apresenta as limitações do Poder Militar brasileiro. Faz referencias a Política de Defesa Nacional de 1996. Apresenta uma visão estratégica da Defesa Nacional. Explica a orientação e os conceitos contidos na Política de Defesa Nacional. Apresenta as limitações existentes para o setor de defesa e das Forças Armadas. <u>É a primeira Mensagem</u> ao Congresso Nacional onde se identifica uma adequada abordagem conceitual sobre aspectos da Defesa Nacional, incluindo relações internacionais, Política de Defesa Nacional, a importância do Ministério da Defesa, SIPAM/SIVAM, a presença do Estado na faixa de fronteira e a participação das Forças Armadas em operações de manutenção de paz. No final, o documento repete o conteúdo de mensagens anteriores, envolvendo o Plano de C&T das FFAA, SISCOMIS, Catalogação, Aerolevanteamento, Programa de Reparcelamento das FFAA, PROANTAR, ações sociais desenvolvidas, infraestrutura aeroportuária, etc.</p>
2000	<p>O documento enfatiza a criação e a importância do Ministério da Defesa. Cita os riscos potenciais para o país. A mensagem repete atividades em desenvolvimento, a exemplo dos anteriores, tais como: SISCOMIS, Operações de paz, Adestramento e operações militares, Calha Norte, Assistência e cooperação da área militar com a sociedade civil, etc.</p>

Continuação da Tabela 24

<p>2001</p>	<p>Esta mensagem pode ser considerada um marco nessa atividade específica do Executivo, relacionado com aspectos da Defesa Nacional. O documento apresenta aspectos conceitual, estratégico, e uma posição de Governo sobre o tema. Esta mensagem rompe com a “tradição anterior” de imparcialidade do Governo sobre o tema. Novamente, o documento enfatiza a Política de Defesa Nacional de 1996 e a criação do Ministério da Defesa. Sob o aspecto da Defesa Nacional, procura mostrar a importância deste tema relacionado com a “Defesa e sociedade” e “Brasil e segurança hemisférica”. Nesse contexto, destaca um aspecto de “ameaça” a interesses da sociedade. Repete atividades em desenvolvimento, a exemplo de: Operações de paz; Implantação do Ministério da Defesa; Calha norte,; SIPAM/SIVAM; SISCOMIS, Reparcelhamento das Forças Armadas, etc.</p>
<p>2002</p>	<p>O documento apresenta uma detalhada explicação sobre a edição da Política de Defesa Nacional de 1996 e sobre a criação do Ministério da Defesa. O documento apresenta, também, um enfoque estratégico sobre Defesa Nacional, enfatizando a relação existente e a cooperação das áreas de Defesa e Diplomacia. O documento orienta a elaboração e edição do Livro Branco de Defesa. Repete atividades em desenvolvimento, tais como: Proteção da Amazônia; Calha norte; SIPAM/SIVAM; SISCOMIS; SISCEA. Reparcelhamento das Forças Armadas; Sistema militar de Comando e Controle; PROANTAR; Operações de paz; Programas de C&T das Forças Armadas; Infraestrutura aeroespacial; Apoio social, etc.</p>
<p>2003</p>	<p>1º ano do governo Lula. O documento não apresenta nada de novo. Apenas repete as ações e os programas em desenvolvimento.</p>
<p>2004</p>	<p>O documento não apresenta nada de novo. Apenas repete as ações e os programas em desenvolvimento.</p>
<p>2005</p>	<p>O documento não faz nenhuma referência a qualquer aspecto da Defesa Nacional ou as Forças Armadas.</p>
<p>2006</p>	<p>O que era classificado como Defesa nos documentos anteriores, neste aparece como Soberania. Orienta as ações das Forças Armadas para o apoio ao desenvolvimento econômico e social, o que já existia anteriormente. O documento apresenta e explica a edição da Política de Defesa Nacional de 2005. Apresenta as intenções do Ministério da Defesa quanto a revisão da Política Militar de Defesa e da Estratégica Militar de Defesa. Repete as ações em andamento pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Armadas, a exemplo dos anteriores.</p>

6.3 Variações no pensamento político e estratégico a partir de 1996

Uma análise das variações ocorridas no pensamento político, estratégico, e mesmo conceitual, no período de 1985 a 2006, permite a constatação de que os problemas relacionados com a Defesa Nacional brasileira passaram a ter uma visibilidade como nunca antes tinha sido verificado. As explicações para esse fenômeno, ainda que tardio, encontram-se nas transformações positivas ocorridas na política nesse período, influenciada pelas circunstâncias favoráveis que o País se encontrava, tais como o fortalecimento da economia, que impulsionou o Brasil para situar-se entre as dez maiores economias na comunidade internacional; pelo surgimento de uma consciência quanto à necessidade de existir uma estrutura de defesa compatível com o nível de riqueza existente a ser defendida, enfim, várias outras explicações poderiam ser aqui consideradas.

Porém, a explicação com maior consistência para a variação positiva encontrada no trato das questões relacionadas com a Defesa verificou-se nas discussões e debates ocorridos sobre o tema, envolvendo parlamentares, empresários, acadêmicos, militares, etc. Nessas discussões, alguns conceitos, idéias e posturas ficaram evidenciados, o que permitiu que as argumentações do Governo, de variadas autoridades e estudiosos, pudessem ser de conhecimento geral, sofressem transformações e contribuíssem para auxiliar no entendimento do assunto. Desses conceitos e idéias, aqueles que geraram maiores controvérsias foram os relacionados com a edição da Política de Defesa Nacional de 1996; com a criação do Ministério da Defesa em 1999; com o natural conflito entre a priorização política de investimentos em Defesa e no Social; com a reedição da Política de Defesa Nacional de 2005.

6.3.1 Política de Defesa Nacional de 1996.

A edição da primeira Política de Defesa Nacional significou um marco na história política brasileira. É o primeiro documento do gênero que se tem conhecimento. Trata-se de um documento que pretendeu estabelecer os objetivos e as diretrizes para a orientação do esforço do Estado na busca de uma capacidade de Defesa de acordo com os interesses do Estado brasileiro. Sendo um documento inédito, e tratando de um assunto politicamente controverso, naquele momento, e, ao

considerar-se a cultura que prevalece nessa área, seria natural que reações contrárias às propostas do Governo Federal surgissem.

Como forma de garantir a clareza e registrar a posição do Governo e das reações contrárias surgidas, e tendo como base, inicialmente, as informações presentes nas Mensagens ao Congresso Nacional, apresentamos a seguir a posição oficial do Governo brasileiro sobre esta temática e, posteriormente, as contribuições de estudiosos, parlamentares e acadêmicos.

[...] Na Política de Defesa Nacional estão claramente indicados seus objetivos e as diretrizes a serem seguidas. Os objetivos, basicamente, são a garantia da soberania com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais²¹⁹.

[...] pela primeira vez na história, foi anunciada uma Política de Defesa Nacional para amplo conhecimento da sociedade brasileira e da comunidade internacional. Esse evento significou um importante marco na evolução do pensamento estratégico nacional, tanto em termos políticos quanto militares²²⁰.

[...] concisa na forma e abrangente no conteúdo, a Política de Defesa Nacional representa importante avanço conceitual por refletir considerações de ordem militar e civil. Anuncia a necessidade de uma política sustentável, estabelecendo vínculo entre a segurança do Estado e o bem-estar da sociedade²²¹.

[...] do ponto de vista político, sinalizou que as considerações sobre defesa não se devem mais restringir a círculos especializados, mas envolver também a sociedade com um todo, por meio de uma discussão informada, transparente e democrática. Do ponto de vista conceitual, significou o amadurecimento de uma reflexão estratégica conjunta por parte dos setores civis e militares dentro do Governo, resultando numa convergência de perspectivas frente as importantes transformações em curso nos cenários mundial, regional e nacional²²².

[...] A Política de Defesa Nacional enumerou uma série de diretrizes que, sem ter caráter exaustivo, visou balizar algumas das principais metas consideradas para o fortalecimento da defesa do País. Dada a natureza multissetorial da concepção de defesa nacional, que busca envolver a participação tanto dos segmentos militar e civil do Governo, quanto da sociedade como um todo, essas diretrizes contemplam diferentes planos de atuação. Elas vão desde a participação ativa na construção de uma ordem internacional, que propicie a paz e o desenvolvimento sustentável, até a preocupação com regiões mais vulneráveis dentro do País, como a Amazônia e as faixas de fronteiras, e o fortalecimento da infraestrutura nacional e da pesquisa científica e tecnológica²²³.

²¹⁹ Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 2000.

²²⁰ Idem. 1999.

²²¹ Idem. 1997.

²²² Idem. 1999.

²²³ Idem. 1999.

Tratando-se de um documento inédito e que abordava um tema complexo, em um contexto de cultura política onde predominava o distanciamento político da questão Defesa, predominando, portanto, principalmente por parte do Governo, insuficiências conceituais e estratégicas sobre o tema, é razoável considerar que tal documento não atendesse a todas às expectativas dos setores e grupos envolvidos nesse debate. Os argumentos do Governo para as dificuldades de aceitação da proposta contida nessa Política de Defesa estava centrado em que a formulação de uma política de defesa é um processo complexo, porque nela incidem os fatos determinantes da história e da geografia, e também, pelas dificuldades de articulá-la dentro de um Estado democrático com as outras políticas públicas, além da dificuldade de torná-la visível no seio de um sistema pluralista de representação política.

A seguir são apresentadas algumas observações de autoridades, acadêmicos e estudiosos, abordando a abrangência, o conteúdo e a pertinência deste documento:

[...] é preciso ressaltar que o próprio texto da Política de Defesa, ainda que considerado genérico e incipiente, constituiu um fato inédito na história militar brasileira, ao tornar públicas diretrizes da política de defesa do país²²⁴.

[...] formular uma política de defesa nacional integrada a uma visão de estratégia nacional é absolutamente crucial para a viabilização do Brasil²²⁵.

[...] uma das coisas que mais me oprime, no entanto, nessa primeira política é a sua indefinição em relação a prioridades. Se algum valor há numa política, há de marcar a opinião do Comandante Supremo, no caso o Presidente da República, sobre o que sejam as prioridades da defesa. Esse parece ser o grande problema²²⁶.

[...] O resultado foi uma política imprecisa como orientação, um conjunto de objetivos, conceitos e valores praticamente óbvios, de consenso fácil, válidos para qualquer país médio, não fundamentalista²²⁷.

[...] concordo com todos os que já disseram que esse documento de política de defesa é incompleto. Contudo, é um bom início, para que deste ponto em diante o País possa progredir no sentido do correto planejamento de suas necessidades de defesa e da correta avaliação dessas necessidades²²⁸.

²²⁴ Martins Filho, J.R. O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás. Revista *Olhar*. São Carlos-SP. 104-120. 2001.

²²⁵ Luis Fernandes. FAPERJ. CREDN. Seminário Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.53.

²²⁶ Domício Proença, J. CREDN. Audiência pública. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. 1996.

²²⁷ Flores, M. C. Reflexões estratégicas: repensando a Defesa Nacional. São Paulo: É Realizações Ltda, 2002. p.95.

²²⁸ Antonio Carlos Pereira. Jornalista. CREDN. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

[...] esta minha exposição reflete, de certa forma, a minha dúvida sobre a objetividade do documento "Política de Defesa", que temos em mão, na medida em que ele deva ser um referencial suficientemente profundo para orientar o preparo da defesa do País. Sinto que o documento não é o ideal. Provavelmente, foi o documento possível²²⁹.

[...] de qualquer forma, esse documento que temos em mão tem valor, em particular porque reconhece a necessidade de haver uma política de defesa, uma coisa que nunca houve, na história do Brasil. [...] Ou seja, como está, está bom, mas não basta²³⁰.

[...] quanto à política, esse documento é insuficiente como referencial para o planejamento estratégico militar. Por último, esse documento não permite se defina o alcance da ação militar no campo da defesa, seja como respaldo da ação diplomática ou como substituto dela, se necessário. Nós não temos esses elementos²³¹.

[...] a maior falha da Política de Defesa Nacional do Brasil é a falta de um projeto de força. Este consiste de um sistema de conceitos que permitem identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades antecipadas para o provimento da defesa e de uma metodologia associada a utilização desses conceitos. O projeto de força visa a permitir a adequada combinação de elementos essenciais ao combate moderno, garantindo interoperabilidade tanto entre as armas integrantes de uma força, quanto entre as próprias forças armadas, de forma a garantir a habilidade de operação conjunta das forças de mar, terra e ar."²³²

[...] quero fazer um desabafo no sentido otimista: acho que este seminário é um fato novo muito importante para o Parlamento e para a Comissão de Defesa Nacional. Certamente, será o primeiro de uma série, porque vamos valorizar cada vez mais essa interlocução positiva e propositiva num assunto de tamanha magnitude²³³.

[...] considerando que não temos ainda uma Política de Defesa para o País, e sim uma intenção geral, apresentada naquele documento divulgado pela Presidência da República denominado "Política de Defesa Nacional", que trata de princípios gerais. Não há ainda uma Política de Defesa que atenda ao conceito de política de defesa manifestado por V. Exa.²³⁴.

Após a edição da Política de Defesa Nacional, e até o ano de 2003, é possível verificar que o Governo Federal envidou esforços para justificar a validade de tal

²²⁹ Flores, M. C. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

²³⁰ Flores, M. C. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

²³¹ Cavagnari, G. L. F. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

²³² Almeida, CWL. A transparência do orçamento de defesa – o caso do Brasil. Papeles de investigación – RESDAL. Agosto de 2005.

²³³ Genoíno, J. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

²³⁴ Jenóino, J. CREDN. Audiência pública. Esclarecimentos sobre prioridades, diretrizes e planos de trabalho do Ministério da Defesa. Agosto de 2000.

política. Esse esforço, agora nas palavras de Ministros da Defesa e das Relações Exteriores, ocorrido durante seminários na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, fica claro nas argumentações seguintes:

[...] o novo conceito de defesa nacional está aqui, neste documento. Os senhores dirão que documento é um papel e papel aceita tudo. Eu, como diplomata, sei que o papel aceita tudo. De qualquer maneira, um documento feito pelo Governo e tornado público pelo Presidente [...] significa que há um engajamento da administração do Governo, do Presidente da República, de fazer com que aquilo que está aqui se transforme em realidade²³⁵.

[...] a política de Defesa Nacional é o documento de mais alto nível em matéria de defesa, coerente com a política externa, que fixa os objetivos da defesa nacional e estabelece diretrizes, visando a orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional em todos os níveis e esferas do poder²³⁶.

[...] ressalto que a Política de Defesa Nacional é passível de alterações, mas tende a ser perene, pois ela deve refletir uma política de Estado²³⁷.

[...] reforço que a Defesa Nacional envolve todos os níveis e esferas de poder, não sendo assunto restrito e exclusivo dos militares²³⁸.

Nos debates iniciais sobre a Política de Defesa Nacional, de 1996, verificaram-se divergências conceituais entre o Governo e os estudiosos, acadêmicos e autoridades no tema. Também, foi possível constatar que existiu um consenso de todos quanto ao valor de tal documento como orientação política e estratégica para os esforços a serem empreendido na área de Defesa, considerando que até aquele momento o País carecia de tal tipo de orientação política.

6.3.2 A criação do Ministério da Defesa

Na temática Defesa Nacional, outro assunto que gerou discussões foi o relacionado com a criação do Ministério da Defesa em 1999. No período anterior e posterior a este evento, ocorreram debates onde foram apresentados argumentos a favor e contra essa iniciativa do Governo Fernando Henrique Cardoso. Posições contrárias à criação do Ministério da Defesa foram identificadas entre parlamentares e, também, na área militar. Na área acadêmica já existia uma posição consensual quanto à importância e pertinência de tal Instituição para o País.

²³⁵ Sebastião do Rego Barros. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996

²³⁶ Geraldo Magela. Ministro da Defesa. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.25.

²³⁷ Idem. p.26.

²³⁸ Idem. p.29.

A criação e o início das atividades do Ministério da Defesa foram marcados por crises, algumas oriundas da área militar, outras com enfoque nitidamente político. Na área militar, a maior ênfase quanto à desaprovação desta iniciativa estava na Marinha. Conforme Castro & D´Araujo, o Ministro da Marinha á época [...] disse que, embora a Marinha e ele próprio discordassem da idéia de se criar o Ministério da Defesa, iriam, depois de tomada a decisão política pelo presidente, passar a trabalhar a seu favor²³⁹. Era evidente que as Forças Armadas não se empolgavam com a idéia. [...] No entanto, depois que o presidente, em meados de 1997, tomou a decisão política de criar o MD, até o fim de seu mandato nenhum dos ministros colocou-se contra e todos procuraram se ajustar²⁴⁰.

No entender de Castro & D´Araujo, a demora na criação do Ministério da Defesa deve ser atribuída à existência de divergências *entre os próprios militares* do que a tensões nas relações entre civis e militares. Cada força possuía uma visão diferente do desenho institucional que o novo ministério deveria ter. As tensões foram especialmente sensíveis entre a Marinha, de um lado, e o Exército e a Força Aérea, de outro²⁴¹.

A primeira crise política enfrentada pelo recém criado ministério foi a que envolveu a figura do próprio Ministro da Defesa. No dia 18 de janeiro de 2000, pouco mais de um ano após a criação do Ministério da Defesa, o presidente Fernando Henrique Cardoso exonerou o Ministro Elcio Alvares. A demissão seguiu-se a uma crise iniciada em dezembro de 1999, quando uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o narcotráfico resolveu iniciar investigação a respeito do possível envolvimento da principal assessora do ministro na lavagem de dinheiro do crime organizado no Espírito Santo²⁴².

Relativo ao acerto da criação e à importância do Ministério da Defesa, as idéias e argumentos de parlamentares, militares e autoridades do Executivo são a seguir apresentadas, como forma de permitir uma visão mais abrangente do ocorrido naquele período:

[...] como V.Exa. bem afirmou, essa iniciativa não partiu dos chefes militares, mas do Presidente da República, por motivos que desconhecemos, pelo menos até o presente momento. Iniciativa essa que fez parte do programa deste

²³⁹ Castro, C. D´Araujo, M, C. Organizadores. Militares e política na Nova República. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001. p.37.

²⁴⁰ Idem. p.38.

²⁴¹ Idem. p.42.

²⁴² Idem. p.40.

Governo desde 1995. Temos algumas discordâncias em relação à pressa com que está sendo discutida a criação desse Ministério. Inclusive hoje já se instala a Comissão desta Casa que tratará dessa questão²⁴³.

[...] portanto, sabemos que por ser uma decisão de Governo, do Executivo, ela já foi tomada. Claro que na esfera do Legislativo ainda vai correr muita água debaixo da ponte, porque há insatisfação e discordância explícita de vários segmentos desta Casa. Mas nós, que fazemos parte desta Comissão, iremos apresentar a nossa posição sempre que necessário²⁴⁴.

[...] a grande vantagem de um Ministro da Defesa civil é que ele se ocupará da parte mais política, à qual não estamos tão afeitos. Será um Ministro político, que terá contatos com as áreas pertinentes e conseguirá, talvez melhor do que nós, recursos, facilidades, para que possamos melhor exercer a nossa profissão²⁴⁵.

[...] não quero culpar nem criticar Governos anteriores. Sei que vivemos um período de regime inflacionário terrível, quando só ganhava dinheiro quem detinha dinheiro. A capacidade de investimento do Poder Público foi quase reduzida a zero, e as Forças Armadas foram sacrificadas. [...] Havia interesse do Governo de que questões de defesa fossem discutidas na sociedade, porque vivemos num regime democrático. Os militares, todos afinados com essa filosofia, compreenderam que o Brasil, no contexto mundial, estava atrasado, malvisto, mal compreendido. E, afinal, estávamos num processo democrático. Então, vamos praticar e aplicar a democracia, vamos instalar o Ministério da Defesa, vamos discutir questões de defesa, vamos integrar o País com os demais países da América do Sul, porque não há mais ditaduras neste País, que fomentava a divergência para sobreviver. Vamos discutir com nossos irmãos todos, das Américas, uma vez que vivemos num continente quase de paz²⁴⁶.

[...] outro ganho específico refere-se ao problema das verbas. Esta é outra questão prática. Não é doutrinária, não está escrita, mas é notória, ou o foi, num passado democrático recente do País, a dificuldade de os Ministérios militares, considerados isoladamente, terem ganhos e conquistas justas na repartição das dotações orçamentárias. O diálogo entre o Ministro militar, que tem um senso hierárquico corretamente exacerbado, e o Chefe da Nação, que lhe é um superior hierárquico, é difícil. A corporação castrense não tem a saudável rebeldia, digamos assim, da população civil dos Ministérios. Quando o Presidente diz que a verba para comprar uma aeronave é tal, a tendência é de se aceitar, pela formação de disciplina e respeito à hierarquia²⁴⁷.

[...] o Ministério da Defesa é uma criação contemporânea, inteligente, moderna e que, como bem disse o Ministro Walter Werner, em momento algum vai ameaçar a soberania nacional. Talvez até o Congresso ameace mais a soberania nacional, quando, por exemplo, permite, por omissão, negligência ou equivocada convicção, que sejam subtraídas do Ministério da Aeronáutica as dotações indispensáveis para a manutenção do Calha Norte ou qualquer outro tipo de programa dessa abrangência. Daí por que quero, de forma muito clara,

²⁴³ Rodrigues F. - CREDN. Deputado. Audiência pública. 31 de março de 1999.

²⁴⁴ Idem.

²⁴⁵ Ministro da Aeronáutica. - Audiência pública. 31 março 1999

²⁴⁶ Geraldo Quintão - Ministro da Defesa – Audiência pública. 10 agosto de 2000.

²⁴⁷ Thomaz Nono, José. Deputado. Audiência pública. 31 março 1999

fazer a defesa absolutamente consciente não só da manutenção do Ministério, mas também da sua inteligência²⁴⁸.

[...] pobre de nós se não fossem nossos recursos humanos. Estes conseguem verdadeiros milagres para manter em funcionamento materiais totalmente obsoletos, ultrapassados e escassos, como os nossos aviões de caça. Esta imensidão de País possui essa exigüidade de material para o espaço aéreo. A Marinha de Guerra dispõe de precários equipamentos para patrulhar toda a nossa costa. [...] Se fosse falar do que o Exército, a Marinha e a Aeronáutica estão precisando, com certeza, os três minutos seriam Insuficientes²⁴⁹.

Não existe dúvida, segundo o que está exposto nos argumentos apresentados, de que a criação do Ministério da Defesa mostrou-se uma decisão política acertada e oportuna. Os fatos ocorridos posteriormente, as atividades desenvolvidas e os resultados conseguidos por este Ministério, atestam que, independente das opiniões e conflitos anteriormente existentes, a área de Defesa foi beneficiada com esta iniciativa. A existência desta Instituição militar era consenso na área acadêmica; sendo que na área política verificou-se uma aprovação da mesma pela maioria dos parlamentares; restou, então, uma resistência mais forte na área militar que, com o passar dos anos, foi normalmente desaparecendo. As palavras de Castro & D´Araujo são elucidativas sobre o ocorrido na área militar: “o fim do regime militar trouxe à tona maior competição entre as três forças, diminuindo a capacidade de ação conjunta dos militares. Mas se a competição entre as Forças Armadas cria problemas à consolidação do MD, o arbitramento dessa competição é justamente uma das principais justificativas para sua existência. Sem dúvida, o Ministério da Defesa ainda tem um longo caminho a percorrer até tornar-se efetivamente o órgão responsável pela condução dos assuntos militares, mas sua criação já evidencia mudanças nas relações entre civis e militares no Brasil”²⁵⁰.

6.3.3 A difícil priorização entre as áreas social e de Defesa.

Um difícil tema para qualquer sociedade democrática reside nas discussões envolvendo a escolha de investimentos nas necessidades de Defesa e nas necessidades presentes no campo social. Alcançar um nível de Defesa que possa ser

²⁴⁸ Idem. 31 março 1999

²⁴⁹ Wilson, J. CREDN. Deputado. Audiência pública. Brasília, 05 de setembro de 2003.

²⁵⁰ Castro, C. D´Araujo, M, C. Organizadores. Militares e política na Nova República. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001. p.43.

considerado adequado aos anseios da sociedade, e considerando que para isso tenha de existir uma estrutura de Defesa preparada e eficaz, ao Estado cabe realizar investimentos no desenvolvimento de pesquisas, na manutenção de uma indústria de defesa, em infra-estrutura, na mobilização e capacitação de recursos humanos, na permanente modernização das Forças Armadas, etc.

Essa é uma das questões que mais geram discussões nas democracias modernas, ou seja, a aplicação de vultosos recursos financeiros no setor de Defesa, em detrimento da aplicação desses recursos em áreas sociais como saúde, educação, saneamento básico, infra-estrutura, etc. Normalmente, a discussão política sobre o tamanho, ou a estrutura requerida para o setor Defesa, absorve a maior parte do tempo dessas discussões. De acordo com Domício Proença²⁵¹, o diálogo entre os objetivos políticos e o Projeto de Força é o centro do debate sobre assuntos de defesa, capaz de produzir a concepção e o planejamento do desenho e do dimensionamento das forças necessárias para atender as demandas de defesa.

No Brasil essa polêmica não é diferente, pois a complexidade de se optar por investimentos nas áreas de Defesa ou Social é um dos maiores dilemas do Governo Federal. Segundo Jairo Candido²⁵², ao considerarmos a realidade nacional, não é difícil constatar que a ausência de um inimigo visível torna bastante difícil sustentar, até mesmo perante a opinião pública, a necessidade de um aparato de defesa custoso, sobretudo quando existem tantas necessidades na área social.

Esta polêmica fica bem caracterizada com o ocorrido no início do Governo Lula, quando houve uma opção política para a área social em detrimento de um investimento já previsto em determinado setor das Forças Armadas. Este fato esteve relacionado com a questão do reequipamento da Força Aérea, sendo que a justificativa apresentada foi a necessidade de investimento no programa "Fome Zero". Os debates durante audiência pública, em 2003, ajudam a esclarecer os fatos.

[...] quero chamar a atenção para a tão decantada realidade orçamentária, que sempre traz dificuldades. Sempre falta alguma coisa. Não é nenhuma novidade. Aliás, uma das primeiras frases do Presidente Lula, quando assumiu, foi: "*Vamos trocar aviões por comida*". Não foi essa a frase? Claro! No Brasil, quem vai falar contra isso? Quem tem coragem de abrir a boca para dizer frase

²⁵¹ Domício Proença, J.; D; DINIZ, E. **Política de Defesa no Brasil**: uma análise crítica. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1998.

²⁵² Jairo Candido - seminário DN no MD em 2003.

tão fantástica? Um estadista! Ora, quem pode trocar comida por aviões? Temos de trocar aviões por comida! Mas como, se não temos investimentos?²⁵³

[...] *Nós não vamos dar dinheiro para comprar avião, porque nós não temos dinheiro para a fome. Vamos tirar o dinheiro dos aviões e vamos dar dinheiro para a fome*. Todo mundo aplaudiu. Foi algo “marketologicamente” bem trabalhado, foi manchete em todos os jornais: “*Enquanto o meu povo tiver fome, não vou construir avião, não vou comprar avião*”.²⁵⁴

[...] quanto aos recursos do Programa Fome Zero, em relação ao Reparelhamento da Aeronáutica, jogos de palavras à parte, sabemos todos que não se trata de uma transferência de recursos de financiamentos internacionais que seriam alocados para a compra de aviões, que foi postergada para o ano que vem, para um programa orçamentado para o ano de 2003, mas sim de demonstração clara de uma prioridade a ser dada pelo Governo brasileiro aos gastos de natureza social, sobretudo no primeiro ano de Governo.²⁵⁵

[...] o Governo Federal tomou uma atitude logo depois da posse que ninguém percebeu. Agora estamos vendo as conseqüências daquela atitude com relação a algo que era muito importante para a Marinha brasileira [...] está sendo promovido um processo em que o Governo quer instituir o Fome Zero, programa que requer muitos recursos. Confiamos em que tudo seja feito da melhor maneira possível. Mas faltou o outro lado, faltou o *lobby*, faltou a defesa. O Ministério Público faz *lobby* nesta Casa. [...] *lobby* não é ilegal. É ilegal a maneira como é feito no Brasil. Queremos que um dia o *lobby* seja feito aqui como o é nos Estados Unidos, em que as empresas assumem: “*Deputado fulano, fulano e fulano, Senador fulano e fulano, são os nossos representantes no Congresso Nacional*”. Tem de ser tudo às claras, transparente, como queremos que se apresentem todas as instituições: com total e absoluta transparência.²⁵⁶

Esta é uma polêmica que requer o aprofundamento das discussões, pois a prevalência de interesses políticos temporários podem resultar no mascaramento daquilo que possa ser essencial para as questões afetas a área da Defesa Nacional, ou, como afirmado pelo Ministro da Defesa, em 2003, [...] é fundamental que a visão de segurança e defesa de longo prazo não se deixe afetar por variáveis conjunturais²⁵⁷. Conforme registrado anteriormente, a priorização entre o Social e a Defesa é uma das questões que mais gera conflitos e debates nas democracias modernas. O aprofundamento necessário das reflexões e dos debates torna-se decisivo em função de [...] estarmos lidando com estes conceitos na perspectiva da sobrevivência do Estado-nação, este percebido como uma unidade política soberana,

²⁵³ Alberto Goldman. CREDN. Audiência pública. 14 de maio de 2003.

²⁵⁴ Idem. 14 de maio de 2003.

²⁵⁵ José Viegas Filho – audiência pública. Maio de 2003.

²⁵⁶ Zulaiê Cobra. Deputada. Presidente da CREDN. Audiência pública. 08 de abril de 2003

²⁵⁷ Ministro da Defesa. Política de Defesa para o século XXI. 2003. Página 33.

que pode vir a sofrer uma gama variada de ameaças, tanto provenientes do seu contexto externo como interno. Neste caso, a segurança do Estado seria um objetivo a ser alcançado fundamentado em ações de defesa organizadas pelo corpo estatal e/ou por governos estabelecidos.”²⁵⁸

De acordo com Jairo Candido, a relevância do assunto reside, também, em que “os gastos com a defesa devem ser diretamente relacionados com o valor das riquezas a serem preservadas. O Brasil figura como o detentor de riquezas construídas, ou naturais, que o colocam entre os cinco maiores países do planeta. A média de gastos anuais destes cinco países, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos Estratégicos, em Londres, e no Instituto de Relações Internacionais e Estratégicos, de Paris, é de cerca de 3,5% de seus PIB. O Brasil gasta, de acordo com essas fontes, bem menos que a metade disto, cerca de 1,8% do PIB”²⁵⁹. Portanto, uma nação com as dimensões continentais do Brasil, com imensas riquezas naturais, abrigando a quinta população do globo, dotada de quinze mil quilômetros de fronteiras físicas, e com um litoral que se prolonga no mar territorial com 320 quilômetros de largura, está a exigir um adequado poder militar e tecnológico para a sua defesa²⁶⁰.

Ao considerar as riquezas a serem protegidas, torna-se oportuno lembrar o contido na Política de Defesa Nacional de 2005, que faz referência explícita a esse patrimônio. O documento, ao analisar a situação do Brasil, indica que o planejamento da defesa deve incluir todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Na seqüência, estabelece como áreas prioritárias para defesa a Amazônia e o Atlântico Sul, em função da riqueza de recursos e da vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima. O documento é taxativo quando afirma que a Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. Considera, em seguida, que o adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das fronteiras, é condição necessária para a conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia.

²⁵⁸ Santos Filho, J. L. N. Busca-se a segurança, planeja-se a defesa: uma introdução à (re)discussão dos conceitos de segurança e de defesa nacional na realidade brasileira. REDES 2002. Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa. Painel de Inteligência. Brasília, 2002.

²⁵⁹ Jairo Cândido. P.74.

²⁶⁰ Luiz Toledo Machado. USP. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.97

A conseqüência deste diagnóstico foi a orientação estratégica que a Política de Defesa apresenta, qual seja, que em virtude da importância estratégica e da riqueza que abrigam, a Amazônia brasileira e o Atlântico Sul são áreas prioritárias para a Defesa Nacional. Portanto, uma ação prática que resultará em atividades voltadas para a Defesa será a de aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira.

A diferença entre a orientação estratégica, presente na Política de Defesa, e as ações práticas decorrentes, depende de uma postura estratégica do Estado e da sociedade na concretização dessas ações. É nesse momento que o conflito da necessária priorização política entre o social e a Defesa surge. Deve ser considerado que as dificuldades em estabelecer essas prioridades são influenciadas por algumas variáveis, tais como: a) o nível da ameaça percebida pelo Estado; b) a dimensão da estrutura de defesa existente; c) os recursos disponíveis e priorizados para investimentos neste setor; d) a urgência e a disposição política para o enfrentamento da ameaça percebida, etc. Conforme visto anteriormente, a cultura política existente em nosso País – referente às reflexões e ao trato dos assuntos de Defesa -, as fragilidades verificadas na estrutura de defesa – incluso a baixa capacidade operativa das Forças Armadas -, e, agravado pelo distanciamento político das questões de Defesa, apontam para a necessidade de aprofundamento dos estudos e debates sobre o tema pela sociedade em geral, e de se encontrar opções para a obtenção de um maior nível de sensibilização e conscientização da classe política brasileira, com vistas a serem destacadas a importância e as conseqüências de se manter à margem das importantes decisões relacionadas com os problemas afetos à Defesa Nacional.

6.3.4 A Política de Defesa Nacional de 2005.

Conforme registrado na Tabela 21, o período compreendido entre os anos de 1996 e 2005 foi marcado por transformações políticas que levaram a uma maior atenção para as questões relacionadas com a Defesa Nacional. A Política de Defesa, editada em 2005, representa o esforço do Governo Federal de levar adiante um processo político com a finalidade de conquistar o controle das Forças Armadas e das ações relativas a Defesa Nacional.

A presente Política de Defesa tem como característica a atualização doutrinária e estratégica das orientações contidas na política editada em 1996. Ao dar continuidade a essa política e as ações voltadas para a organização dessas atividades, este documento fortalece a postura do Governo Federal nesta área.

Diferentemente do documento anterior, a atual Política de Defesa conheceu menor resistência ou críticas que a de 1996. Em função de já existir um conhecimento prévio do conteúdo da política anterior, também devido aos debates ocorridos, e pelo fato de ser mais objetiva que a antecessora – o que pode ser verificado nas diretrizes inseridas nesse documento -, as repercussões quando da edição da Política de Defesa de 2005 foram reduzidas. Nesse sentido, um dos propósitos da Política de Defesa Nacional foi, também, o de auxiliar na conscientização de todos os segmentos da sociedade de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros.

Ao contrário da política anterior, a de 2005 foi precedida de amplos debates, conforme apresentou o representante do Ministério da Defesa durante o VI Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, realizado em 2006: [...] no início de 2004, o MD estruturou Grupos de Trabalho com representantes de alto nível das Forças Armadas, da Diplomacia e de Centros Universitários que, em trinta reuniões formais, debateu e elaborou minuta da nova PDN. Em julho de 2004, o documento foi submetido à análise crítica de personalidades de notável saber. O próprio Ministro da Defesa conduziu novo seminário, em Itaipava-RJ, para debater o documento²⁶¹.

Nesse mesmo encontro, algumas críticas foram apresentadas a nova política de defesa. Na opinião do Professor Eugenio Diniz, “a PDN (2005) não proporciona uma maior orientação para o emprego das Forças Armadas e disse não ter encontrado um projeto integrado para obtenção de recursos para o reaparelhamento, alegando que seria necessário neste tipo de documento existir uma preocupação mais direta e uma abordagem mais realista”²⁶². Para o Professor Alcides Vaz, “a PDN foge da tentativa de demonstrar equilíbrio entre as dimensões terrestres e marítimas. Para a primeira são apontadas diversas ameaças, mas para a segunda esta comunicação não é feita de forma muito clara, além de não priorizá-las. Ressaltou

²⁶¹ Wiemer, Fernando Eduardo Studart. Anais. Sexto Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007. p.325

²⁶² Eugenio Diniz. Anais. Sexto Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007. p.332.

que o assunto deveria ser mais discutido por nossos parlamentares, que aparentemente não dão a importância devida ao assunto”²⁶³.

A principal diferença entre as duas Políticas de Defesa está na ênfase dada à política externa e na utilização da diplomacia como solução para os conflitos que o Brasil possa se envolver. É um documento com postura realista ao considerar a existência de potenciais ameaças aos interesses do Brasil e que, em algum momento, a estrutura de defesa tenha que ser ativada. Em termos de ameaça, registra que [...] após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Alerta para a imprudência de se imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses. O diagnóstico do ambiente internacional encerra a seguinte conclusão: neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos, configurando quadros de conflito.

Este documento, ao apresentar uma postura incisiva do Governo brasileiro, relativa ao reconhecimento da existência de potenciais ameaças a interesses nacionais, apresenta uma contradição com o próprio discurso oficial, que está centrado nas declarações de várias autoridades do executivo, e também do Legislativo, quanto à ausência de ameaças que impliquem maiores investimentos no setor de Defesa.

Outras orientações positivas verificadas nesta política estão relacionadas com orientações para o fortalecimento da infraestrutura de interesse da área de defesa, tais como as telecomunicações e a indústria de defesa, além do fortalecimento do próprio Ministério da Defesa.

No geral, a Política de Defesa Nacional, de 2005, destaca-se pela orientação e pela ênfase na atuação diplomática para solução e prevenção de conflitos nos quais os interesses do Brasil estejam envolvidos. No entanto, isso não significou que o Brasil não considere a existência de ameaças, e que em algum momento seja obrigado a utilizar o poder bélico que possui; pelo contrário, ficou claro as áreas em

²⁶³ Alcidez Vaz. Anais. Sexto Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007. p.332.

que o País considera a existência de potenciais ameaças. O documento é claro ao estabelecer que o Brasil aceita e submete-se às regras estabelecidas pela ONU, no entanto sem abdicar do direito de defesa dos legítimos interesses da nação. Em função da clara definição das áreas prioritárias para defesa, o documento foi indutor na movimentação de forças militares para as áreas de interesse, bem como no direcionamento de investimentos em áreas de interesse para a Defesa Nacional, como é o caso da indústria de defesa. Esta política ressalta a postura estratégica adotada pelo Brasil, principalmente pela condição de líder na América do Sul, e de ser um interlocutor privilegiado com a comunidade internacional, fruto da grandeza econômica e, principalmente, pela postura de país pacífico.

Além da criação do Ministério da Defesa e da edição das Políticas de Defesa de 1996 e 2005, o Executivo promoveu outras ações que contribuíram para fortalecer os debates e o pensamento sobre Segurança e Defesa. Dessas iniciativas, destacam-se a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), órgão ligado à Presidência da República; os seminários sobre Defesa ocorridos em 2003 e 2004; a orientação política voltada para o fortalecimento da base industrial de defesa; a edição do plano nacional de mobilização; a edição dos documentos Política Estratégica Militar, Diretriz Estratégica Militar e Doutrina Militar de Defesa.

Dessas ações complementares, destaca-se a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional²⁶⁴, que teve a finalidade de auxiliar o Executivo na formulação e coordenação de políticas públicas e de diretrizes de matérias relacionadas com as áreas de relações exteriores e de Defesa Nacional, bem como a promoção, articulação e acompanhamento dos programas e ações, cujo âmbito, ultrapassasse a competência de um único Ministério. Os assuntos de interesse estavam relacionados à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; com a integração fronteiriça; com as populações indígenas; com os direitos humanos; com as operações de paz; com o narcotráfico e outros delitos de configuração internacional; com a imigração; além de atividades de inteligência. O decreto de criação estipulou que a Câmara seria integrada pelos Chefes do Gabinete de Segurança Institucional e da Casa Civil da Presidência da República; pelos Ministros da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia. Os Comandantes

²⁶⁴ Presidência da República. Decreto Nº 4.801, de 06 de agosto de 2003.

da Marinha, do Exército e da Aeronáutica seriam convidados permanentes das reuniões da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

6.3.5 Considerações sobre a relação do Poder Executivo com a Defesa Nacional

O envolvimento do Poder Executivo nos assuntos de Defesa, no período de 1986 a 2006, pode ser classificado em dois momentos distintos. O período de 1986 a 1995 foi caracterizado pelo distanciamento político do Governo dos assuntos relacionados com a Defesa Nacional. O segundo momento, entre 1996 e 2006, representou aquele em que o Executivo rompeu o imobilismo e a imparcialidade política no tratamento dispensado a esses assuntos, adotando uma série de iniciativas e desenvolvendo ações voltadas para a obtenção do controle político e para fortalecimento do setor.

Exemplos dessas iniciativas foram a edição das Políticas de Defesa Nacional, de 1996 e 2005, e a criação do Ministério da Defesa em 1999, realçando a determinação política de conquistar o controle das atividades de Defesa. Além de outras iniciativas, o incentivo aos debates sobre segurança e defesa contribuiu para fortalecer o pensamento estratégico do Estado brasileiro sobre o tema, além de auxiliar na formação de uma mentalidade de defesa na sociedade brasileira.

Os fatos observados no segundo momento permitiram constatar o rompimento da imparcialidade política presente no Governo Federal até então. Percebe-se, também, que uma das conseqüências de o Governo ter assumido a direção e a coordenação das iniciativas e das ações na área de Defesa, foi uma melhor interação entre as próprias Forças Armadas. Isto fica patente ao serem estabelecidas as áreas prioritárias para defesa, orientadas pela Política de Defesa Nacional; ou pela coordenação de programas comuns às Forças; além da importância de legislações como a Política Militar de Defesa e Estratégia Militar de Defesa, as quais tem o valor de orientar as ações das Forças Singulares para objetivos comuns. Relativo a outros setores da sociedade, tais como a academia, a indústria e a própria mídia, percebeu-se uma maior presença e participação do Governo na interação com esses setores.

Outra conseqüência positiva das ações do Executivo foi o estímulo provocado no Poder Legislativo que, mesmo tendo uma resposta reativa às iniciativas do Governo, em várias ocasiões os parlamentares foram levados a debater os problemas e as necessidades da área de Defesa Nacional, como foi o caso da Política de Defesa

Nacional de 1996, sobre a criação do Ministério da Defesa, nas audiências públicas sobre a situação das Forças Armadas, sobre os problemas de fronteira, sobre a importância e situação da indústria de defesa, etc., além de outros importantes assuntos abordados.

O ocorrido no segundo momento obrigou o Estado brasileiro a uma rápida alteração na visão político-estratégica sobre Defesa Nacional, uma visão muito mais adequada à realidade brasileira do que aquela existente no período anterior a 1996. Entretanto, deve ser destacado que, apesar do avanço verificado, o distanciamento político ainda persiste, tendo sempre como justificativa a ausência de ameaças, uma situação verificada, na atualidade, principalmente no Poder Legislativo.

Tendo como foco o objetivo desta pesquisa, o capítulo 7 abordará a participação do Poder Legislativo nos assuntos relacionados com a Defesa Nacional.

CAPÍTULO 7

7. A RELAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO COM A DEFESA NACIONAL

Este capítulo tem o objetivo de analisar a participação do Poder Legislativo no tratamento dispensado aos problemas relacionados com a Defesa Nacional no período de 1985 a 2006. Os fatores que influenciaram na relação do Legislativo com este tema são variados e tem raízes históricas, porém verificou-se que no envolvimento com essas questões ficou evidenciado uma postura de distanciamento e de desinteresse para com esses problemas. Outra constatação foi a difícil relação do Legislativo com o Executivo no que se refere ao tratamento dos problemas afetos à Defesa, em virtude de uma preponderância do Executivo nessas questões. Portanto, o estudo foi fundamental para compreender a visão e as razões que influenciaram na participação do Legislativo com as questões afetas à Defesa Nacional.

De acordo com a literatura e as evidências coletadas, existem alguns fatores que explicam a atitude do Legislativo em relação aos assuntos de Defesa Nacional, tais como: a ausência de ameaça externa ao País; a cultura política existente no Brasil, com ênfase para o último século; ao baixo apelo eleitoral oriundo das questões relacionadas com Defesa; à relação conflituosa entre a classe política e as Forças Armadas, em função de instabilidades políticas ocorridas no passado; e, pela preponderância do Poder Executivo nas decisões e condução dos assuntos de Defesa.

7.1 O Poder Legislativo e os problemas afetos à Defesa Nacional: o distanciamento e o desinteresse.

É fato que o Brasil não teve ameaças significativas ao seu território, no último século, que justificasse a mobilização do poder nacional, e principalmente do potencial militar, para fazer frente a um desafio externo. Ou segundo Flores²⁶⁵, o Brasil não foi ator protagonista em guerra externa desde 1870, foi coadjuvante de

²⁶⁵ Flores, M. C. Reflexões estratégicas: repensando a Defesa Nacional. São Paulo: É Realizações Ltda, 2002. p.14.

pequena relevância nas duas guerras mundiais do século 20 e não esteve presente nos maiores conflitos da pós-Segunda Guerra Mundial.

A literatura existente explica que o não envolvimento do Brasil em confrontos bélicos na América do Sul foi devido à competência de nossa diplomacia e, também, pelas características da região, onde predomina uma relativa paz em função da existência de fronteiras bem delimitadas. Portanto, considerando esse contexto, é compreensível que a ausência de ameaças ao território e a soberania do Brasil tenha exercido forte influência e condicionamento na classe política quanto a uma baixa priorização dos assuntos relacionados com a Defesa Nacional. Porém, isso não justifica a inércia política quanto ao necessário tratamento de uma questão fundamental para a sobrevivência do Estado.

Essa atitude, em função do longo período em que se verificou, gerou quase uma tradição de não se considerar como opção, ou prioridade política, a atenção e o necessário cuidado com as questões relacionadas à Defesa Nacional. É importante ressaltar que esta não é uma característica apenas do Poder Legislativo, sendo que igual cultura predomina na sociedade brasileira. A assertiva de Aldo Rebelo, ex-presidente da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, é bastante elucidativa a respeito dessa questão e do envolvimento da classe política, quando afirma que “esse traço em nossa formação e história nacional não nos exime da Responsabilidade de cuidar da defesa do povo e da nação”²⁶⁶.

Outro fator que contribuiu para o distanciamento da classe política dos assuntos de Defesa foi a instabilidade política que prevaleceu no Brasil durante todo o período republicano. No capítulo 2, foram apresentadas as transformações políticas ocorridas nesse período, quando se verificou que as constantes rupturas institucionais não permitiram ao Legislativo o exercício pleno de suas atribuições, o que comprometeu a consolidação de procedimentos e de regras democráticas, dentre essas as relativas com a Defesa Nacional. Figueiredo registra que “a história republicana do Brasil, marcada por intermitentes rupturas institucionais, não obstante racionalizadas por persistente retórica impregnada por valores republicanos e democráticos, não pôde apresentar políticas de Estado, duradouras e persistentes, em relação à defesa e à segurança internacional capazes de produzirem as devidas

²⁶⁶ Rebelo, Aldo. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.13.

conseqüências a médio e longo prazo”²⁶⁷. Assim, foi possível identificar a ocorrência de uma situação muito particular, em que se constata aspectos negativos no relacionamento do Legislativo com o Executivo e com as Forças Armadas.

As transformações na relação do Legislativo com o Executivo foram apresentadas no capítulo 3. Para o foco deste estudo, é importante uma abordagem sobre a relação do Poder Legislativo com as Forças Armadas, em função de as mesmas constituírem um elemento chave na estrutura de Defesa Nacional.

Em função das instabilidades políticas verificadas no período republicano, a história nos apresenta que algumas crises políticas terminaram com a direta intervenção dos militares, sendo que ao final das mesmas, o governo era sempre assumido pelas classes políticas. Esse quadro se agravou, no período de 1964 a 1985, quando os militares assumiram, de fato, o governo do País.

Portanto, existiu um quadro em que havia um baixo interesse político pelas questões de Defesa, fruto da não percepção de ameaça externa e, agravado pelas interferências militares em momentos de instabilidade política, gerou uma situação em que a classe política passou a ver os militares como uma ameaça política.

Nesse contexto, outra questão a ser observada é a da visão das próprias Forças Armadas. Os militares tem uma percepção muito própria de sua destinação constitucional, qual seja a defesa da pátria, ou como aponta Oliveira & Soares, os militares são “funcionários públicos dedicados, mas não reconhecidos, cuja missão externa, a defesa do país contra um inimigo estrangeiro, é mal percebida e, cuja dimensão da missão interna, a defesa do país contra o inimigo interno, é mal-acolhida, embora estimulada em situações de crise política”²⁶⁸.

Em que pese os militares terem uma visão própria de sua destinação constitucional, é importante que a missão e o papel das Forças Armadas sejam estabelecidos pela classe política democraticamente eleita, o que não ocorria no contexto aqui considerado. Assim, as relações civis-militares naquele período não eram positivas, pois “os militares passaram a se sentir desprestigiados pela classe política e pelas elites, que a eles acorreram em determinadas ocasiões, para depois

²⁶⁷ Eurico de Lima Figueiredo. A sociedade, o Estado e a Defesa Nacional. [Anais] do VI Encontro nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro, Serviço de documentação da Marinha, 2007. p.377.

²⁶⁸ Oliveira, E. R; Soares, S. A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In D´Araujo, M. C; Castro, C. Org. Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. p.109.

se afastarem, não considerando os mínimos interesses da instituição militar”²⁶⁹. É possível identificar na literatura que as intervenções militares ocorridas foram, algumas vezes, manobras engendradas pela própria classe política. Nas palavras de Murilo de Carvalho encontram-se indícios sobre esse fato em particular, ao registrar que “predomina nos estudos sobre militares, certamente naqueles feitos por civis, a tendência a atribuir a eles quase que exclusivamente a responsabilidade pelas intervenções na política”²⁷⁰.

A relação da classe política com as Forças Armadas era conflitante, o que enseja uma série de questionamentos sobre o real papel das Forças Armadas em períodos anteriores. Esse conflito fica claro nos questionamentos de Trevisan e Eliezer Rizzo, respectivamente, a seguir transcritos:

[...] porque foi possível que um único segmento da sociedade, que deveria somente cuidar da Defesa, tivesse tal importância na história contemporânea brasileira?²⁷¹

[...] por que a sociedade civil, o governo e o Legislativo relegam o aparelho militar ao seu próprio cuidado, como se os temas militares fossem ‘coisas de milicos’, não merecendo um tratamento efetivamente nacional?²⁷².

A resposta a esses questionamentos reside nas características da relação civil-militar existente, pois em função da ausência de ameaça externa, o que poderia justificar maior atenção e priorização para assuntos de Defesa, a classe política nutria desinteresse pelos assuntos de Defesa e pelas Forças Armadas. No entanto, quando era politicamente conveniente, e em algumas ocasiões, ocorreram tentativas de uso político das mesmas. É desse período o que se convencionou chamar de “crise de identidade” das Forças Armadas, significando isso o fato de, em função de não terem claramente definidas suas atribuições, as mesmas tentarem definir por modo próprio o papel que lhes cabia. A esse respeito, cita-se Oliveira & Soares, ao apresentar que:

[...] além de marcada pela confluência de questões nacionais e internacionais, essa crise de identidade — mormente no final dos anos 1980 — estava também relacionada à ausência de um projeto da sociedade como um todo, e da classe política em particular, no que se refere ao papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas nessa nova conjuntura. Ao deparar-se com essa situação, o

²⁶⁹ Idem. p.104.

²⁷⁰ Murilo de Carvalho, J. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2005. p.138

²⁷¹ Trevisan, Leonardo. O pensamento militar brasileiro. São Paulo: Global editora, 2005. p.95.

²⁷² Oliveira, E. R. de. O presidente, o Congresso e a defesa nacional. *Correio Popular*, 25 de junho de 1996. p.3.

aparelho militar passa a ocupar o espaço que deveria ser preenchido pelo poder civil e vê-se impelido a definir autonomamente a sua configuração na cena política²⁷³.

Deve ser considerado, também, que os militares tinham consciência da importância da Instituição militar e da atribuição constitucional a ela destinada. Percebiam o desinteresse da classe política pelos problemas das Forças Armadas, sendo que o tratamento dispensado a elas não era o adequado. O ponto culminante nesse relacionamento conflituoso ocorreu no período de 1964 a 1985, quando os militares assumiram o poder e mantiveram a classe política afastada do poder. A consequência do ocorrido nesse período agravou ainda mais a relação civil-militar no Brasil.

No retorno ao governo democrático, durante a Assembléia Constituinte de 1987/1988, e ao serem debatidos o papel das Forças Armadas, uma forte resistência à área militar foi levantada, incluindo propostas de extinção das próprias Forças Armadas. Jobim afirma que “o tema foi marginalizado durante os trabalhos da Assembléia Constituinte (1987–1988), pois as lideranças emergentes não queriam tocar em nada que pudesse vinculá-las ao regime anterior – nada que pudesse identificá-las com o “entulho autoritário”²⁷⁴.

Oliveira & Soares registram com clareza o clima reinante naquele período:

[...] de um lado, embora com pouca repercussão, manifestaram-se teses sobre a falta de necessidade do aparelho militar. Em outras palavras, as Forças Armadas poderiam ser extintas pelo bem do Brasil. [...] Não havendo prosperado na Constituinte, poucos anos depois voltou com alguma expressão em consequência da vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria. Se não mais havia uma divisão no mundo, o Brasil poderia prescindir da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, destinando-se para políticas de forte conotação social os recursos antes empregados na defesa²⁷⁵.

Ainda, em relação ao sentimento dos constituintes sobre as Forças Armadas, as palavras de Murilo de Carvalho complementam as de Oliveira & Soares:

[...] se não é sensato nem realista defender, como fazem alguns, a inutilidade de forças armadas nas condições atuais, deve-se reconhecer que elas consomem recursos avultados e precisam ter seu novo papel discutido,

²⁷³ Oliveira, E. R; Soares, S. A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In D´Araujo, M. C; Castro, C. Org. Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. p.103.

²⁷⁴ Jobim, Nelson. Ministro da Defesa. A Defesa na agenda nacional. Revista interesse nacional. 2008.

²⁷⁵ Oliveira, E. R; Soares, S. A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In D´Araujo, M. C; Castro, C. Org. Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. p.107.

justificado e definido. [...] a discussão, justificação e definição do papel das Forças Armadas em regime democrático cabem à sociedade e a seus órgãos de representação, tanto quanto a elas próprias²⁷⁶.

Este trabalho não tem a intenção de abordar os aspectos ideológicos envolvidos nesse processo e relacionados com as lideranças civis e militares. Porém, constatou-se que o desinteresse da classe política pelos assuntos de Defesa, agravado pelo fato de verem os militares como uma ameaça aos interesses políticos resultou em um distanciamento dos temas de Defesa, inclusive gerando uma grave indefinição quanto ao papel e missão das Forças Armadas. Essa seria uma das causas que contribuiu para que os militares tomassem iniciativas e atuassem em áreas que fugiam às tradicionais atribuições das Forças Armadas, resultando no que ficou conhecido como “autonomia militar”.

A falta de definição política do papel das Forças Armadas e os fatos verificados nesse período, envolvendo a classe política, os governos militares e a Assembléia Constituinte, ficam melhor esclarecidos nas palavras de Jobim, o qual se apresenta como testemunha presente àqueles eventos, ou como deputado constituinte, ao afirmar que:

[...] nas últimas décadas, tais questões foram relegadas exclusivamente ao setor militar. O Poder Civil, que sucedeu ao regime militar, identificava, em seu imaginário, os temas de Defesa com repressão política. [...] Ao retraimento do poder civil correspondeu a reação esperada no meio militar: os militares chamaram a si a tarefa de formular a política de Defesa. Como consequência necessária, os temas de Defesa saíram da agenda nacional. Executivo e Legislativo passaram a vê-los como exclusiva agenda militar²⁷⁷.

Portanto, a autonomia militar tem como origem a conflituosa relação civil-militar no Brasil em décadas passadas, principalmente pela ausência da classe política na condução dos assuntos afetos às questões de Defesa Nacional. Alguns estudiosos defendem que a autonomia militar foi, na realidade, consequência dos governos militares, porém os registros de alguns desses estudiosos apresentam indícios de que, mais do que fruto da iniciativa militar, essa autonomia teria suas origens em períodos anteriores aos governos militares, e também, na lacuna da classe política à frente de assuntos envolvendo as Forças Armadas.

Um dos estudiosos que aborda essa idéia e nos apresenta indícios do ocorrido é Inácio Filho, ao defender que “não se pode afirmar que os militares tenham

²⁷⁶ Carvalho, J. M. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2005. p.197

²⁷⁷ Jobim, N. Ministro da Defesa. A Defesa na agenda nacional. Revista interesse nacional. 2008.

desejado ou provocado de maneira deliberada uma situação que lhes confere atributos indesejáveis para um Estado democrático. Contudo, as forças envolvidas na transição para a democracia não se preocuparam com a discussão do status dos militares, por acreditarem que a afirmação do governo civil abrangeria a administração do monopólio da força²⁷⁸.

O desinteresse político pelos problemas referentes à Defesa Nacional resultou em estímulo à participação das Forças Armadas em áreas que deveriam ser exclusivas e de responsabilidades da classe política. Conforme visto anteriormente, a cultura vigente na classe política foi negativa e contribuiu para o surgimento de uma relação civil-militar conflituosa.

No entanto, não seria correto atribuir somente à classe política a responsabilidade pela deficiente relação civil-militar no Brasil. Na prática, sendo o resultado de uma cultura comum à sociedade brasileira, como consequência da não percepção de ameaças aos interesses da nação, e não existindo apelo popular, ou a necessidade de mobilização do potencial militar que justificasse a priorização dessas questões, seria natural que a classe política se voltasse para aqueles problemas que tinham maior peso e fossem de interesse político imediato. No entanto, em função de, no mínimo, atender às atribuições constitucionais, caberia ao Executivo e ao Legislativo uma adequada atenção ao tema, o que, de fato não ocorreria. A esse respeito, recorre-se às palavras de Oliveira & Soares, que bem sintetizam essa situação:

[...] vale lembrar que é comum às formas institucionais das relações civis-militares no Brasil o perfil acentuadamente tímido, ineficiente e irresponsável mesmo do Congresso Nacional no tocante à temática militar. A sociedade civil manifesta-se de modo semelhante²⁷⁹.

7.2 O envolvimento do Poder Legislativo com as questões de Defesa Nacional

Em que pese a literatura e os indícios apontarem para um distanciamento do Poder Legislativo das questões de Defesa, é possível verificar que, após 1996,

²⁷⁸ Inácio Filho, Geraldo. As ordens do dia e a fabricação da representação militar no Exército Brasileiro. INTERMEIO. Revista do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS. V.12 n.23. 2006. p.17.

²⁷⁹ Oliveira, E. R; Soares, S. A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In D´Araujo, M. C; Castro, C. Organizadores. Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. p.108.

existiram iniciativas que mostraram, ainda que de forma tímida, que o legislativo começou a discutir problemas relacionados com o setor de Defesa. Isso ocorreu apenas na Comissão de Defesa – CREDN -, porém, ao considerarmos o histórico de participação do Poder Legislativo nessas questões, verifica-se que já foi um avanço.

Conforme apresentado no capítulo 4, após a Constituição de 1988, a Comissão de Segurança Nacional foi transformada na Comissão de Defesa Nacional, permanecendo ativa de 1989 até 1996. Foi verificado, também, que essa Comissão atuou, principalmente, no tratamento e no cancelamento daquelas legislações que eram resultados da política de Segurança Nacional oriundas dos governos autoritários. Exemplo dessa legislação é a relacionada com criação de áreas consideradas como de segurança nacional, além de outras legislações afins.

Também, é fato que os trabalhos da Comissão de Defesa Nacional não despertavam o interesse dos parlamentares, pois conforme visto anteriormente, os temas de Defesa não tinham apelo político. Desse modo, a Comissão de Defesa Nacional tinha pouco prestígio, motivo pelo qual o interesse em dela participar era reduzido. Essa foi a razão pela qual passou a existir na Câmara dos Deputados um incentivo para os parlamentares que dela quisessem participar, que foi a possibilidade de, simultaneamente, participar de outra Comissão. Esse fato pode ser comprovado nas palavras de Eliezer Oliveira: “durante um bom tempo era permitido aos parlamentares participar de outras comissões quando faziam parte da Comissão de Defesa Nacional. Portanto, além da concorrência de poder, de prestígio e de temas, as comissões de defesa tendiam a ficar relegadas às conveniências das agendas das comissões mais importantes”²⁸⁰.

A partir de 1996, com a fusão da Comissão de Defesa Nacional com a Comissão de Relações Exteriores, o Poder Legislativo passou a discutir alguns problemas relacionados com a Defesa Nacional. Citam-se como exemplos, um primeiro seminário sobre Defesa Nacional ocorrido ainda em 1996, audiência pública para debater a iniciativa do Governo de criação do Ministério da Defesa em 1999, audiências públicas com a presença dos Ministros Militares em 2000, etc. O detalhamento das audiências públicas encontra-se registrado no gráfico 3, na página 134 deste relatório.

²⁸⁰ Oliveira, Eliezer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional. Barueri, SP, Editora Manole Ltda, 2005. p.107

Ao serem consideradas as iniciativas do Executivo, de 1996 a 2006, verificou-se que também o Legislativo começou a adotar algumas ações relacionadas com Defesa. Porém, constatou-se que essas ações não eram resultados de iniciativas próprias do Legislativo, mas sim respostas a atos desenvolvidos pelo Executivo ou que, em função de problemas relacionados com as Forças Armadas e/ou Defesa nacional, tiveram forte repercussão na mídia.

Exemplo característico de reação a um ato do Executivo foi a resposta dada pelo Legislativo à edição da primeira Política de Defesa Nacional em 1996. Essa reação fica melhor compreendida nas palavras do próprio Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aldo Rebelo, ao afirmar que: “a publicação do documento ensejou não apenas a realização de várias reuniões no âmbito do Congresso Nacional, mas também, a fusão da Comissão de Relacionamento Exterior com a Comissão de Defesa Nacional”²⁸¹.

A forma como foram iniciados os debates sobre o tema Defesa no Legislativo mostrou o despreparo, ou o desinteresse, desse Poder pelo tema até aquele momento. Nas palavras do ex-presidente da CREDN e da Câmara dos Deputados, esse fato torna-se mais relevante: “depois da fusão numa única Comissão temática, evidenciou-se a necessidade da valorização do tema de defesa em debate institucional nos âmbitos da Comissão e da sociedade brasileira”²⁸². Este indício, complementado por outros já apresentados anteriormente, auxilia a comprovar que, até aquele momento, os temas relacionados com a Defesa Nacional não despertavam interesse político naquela Instituição.

Outro exemplo de reação do Legislativo a uma iniciativa do Executivo encontra-se na criação do Ministério da Defesa em 1999. Somente após o anúncio da criação desse Ministério foi que o Legislativo começou a esboçar reação e a discutir as implicações da criação de tal Instituição. Torna-se importante destacar que a idéia de criação do Ministério da Defesa fazia parte da proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso, portanto não existia nenhuma novidade em tal iniciativa. Conforme relata Eliezer Rizzo: “sua criação deu-se por iniciativa presidencial, já no início do primeiro mandato do presidente Cardoso. [...] Após um longo processo de maturação, que durou todo o primeiro mandato, o ministério foi efetivamente criado em junho de

²⁸¹ VI ENEE. Anais. Sexto Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007. p.513.

²⁸² Aldo Rebelo. CREDN. Seminário sobre a Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.19.

1999, após um período de cinco meses em caráter extraordinário, concomitante à existência dos demais ministérios militares. Sua criação deu-se por medida provisória, e mais uma vez a participação do Congresso Nacional foi mínima²⁸³.

A participação do Poder Legislativo nas discussões do processo de criação do Ministério da Defesa poderia ter sido mais efetiva, principalmente ao se utilizar as audiências públicas que são importantes instrumentos de fiscalização e controle legislativo. Destaca-se que, em 1998, de quatro audiências públicas realizadas, três estiveram relacionadas com a criação do Ministério da Defesa. Já em 1999, das onze audiências públicas realizadas, apenas uma esteve relacionada com o tema Defesa. Posterior a criação desse Ministério, quando dos debates voltados para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas, constatou-se novamente a ausência e a participação do Legislativo. Conforme Castro Santos: “o Projeto de Lei 250/98 que dispunha sobre as normas gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas, cruciais para a concepção de defesa, não foi objeto de audiência pública ou de qualquer outro controle parlamentar”²⁸⁴.

O comportamento reativo do Legislativo verificou-se novamente em resposta às notícias de grande repercussão e veiculadas na mídia envolvendo assuntos de Defesa ou Forças Armadas. Isso ficou claro quando das análises das proposições dos parlamentares para a abertura de audiências públicas, ou para a convocação de Ministros ou autoridades do governo, para esclarecimentos de fatos publicados na imprensa. Foram os casos de pedidos de audiências públicas para os problemas relacionados com as ameaças presentes na Amazônia, representadas pela guerrilha; do Plano Colômbia e das dificuldades do Exército na Amazônia; da crítica situação das Forças Armadas, em função da obsolescência dos equipamentos militares; dos fatos ocorridos no Centro de Lançamento de Alcântara e com o Veículo Lançador de Satélites, etc. O detalhamento do conteúdo das audiências públicas, realizadas pela CREDN, pode ser conferido no item 4.5.1, Audiências públicas no período de 1998 a 2008, na página 135 deste relatório. Novamente se verificou que não existiu uma

²⁸³ Oliveira, E. R; Soares, S. A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In D´Araujo, M. C; Castro, C. Organizadores. Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. p.112.

²⁸⁴ Castro Santos, M. H. de. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004. In: Llanos, Mariana; Mustapic, Ana Maria (Orgs). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2005. p.138.

postura pró-ativa do Legislativo no trato desses assuntos, mas apenas reações a fatos ocorridos ou em desenvolvimento.

7.3 A relação do Legislativo e do Executivo no trato dos assuntos afetos à Defesa Nacional.

A preponderância do Executivo nas iniciativas e nas decisões relativas aos assuntos de Defesa Nacional foi outro fator que contribuiu para a baixa participação do Poder Legislativo neste setor. O principal fundamento para a autoridade e preponderância do Executivo reside nas atribuições estabelecidas na Constituição Federal de 1988.

Conforme apresentado no capítulo 3, o Executivo tem preponderância nas iniciativas no processo legislativo em função das características de organização política vigente no Poder Legislativo brasileiro. Aliado à forma como está estruturada a base parlamentar de apoio ao governo, ao fato de o Presidente da República ser o Comandante Supremo das Forças Armadas – o que significa autoridade para iniciativas e decisões referentes às Forças Armadas –, além de outras atribuições presentes na Constituição Federal, a consequência é uma forte ascendência do Executivo em comparação com o Legislativo. De acordo com Castro Santos: “a arena de decisão das questões de interesse dos militares tem sido sempre o próprio Executivo, sendo o Congresso quase sempre desconsiderado”²⁸⁵.

Há que ser destacado que essa forte ascendência do Executivo na área de Defesa foi estabelecida pelos próprios parlamentares durante a Constituinte de 1988. Na prática, o que se observou foi uma delegação do Legislativo ao Executivo para a condução das questões referentes as Forças Armadas e à Defesa, cabendo ao Legislativo apenas a função de fiscalização e controle dos atos do Executivo e da aprovação do orçamento.

Assim, quando da análise da participação do Executivo e do Legislativo no tratamento dispensado aos problemas envolvendo a área de Defesa, verificou-se uma assimetria entre as iniciativas e a autoridade do governo em contraste com as do Legislativo. Esta afirmativa pode ser comprovada pelos estudos de Eliezer Rizzo

²⁸⁵ Castro Santos, Maria Helena de. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004. In: Llanos, Mariana; Mustapic, Ana Maria (Orgs). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2005. p.114.

quando mostra que “o Executivo formula e executa a Política de Defesa Nacional, restando ao Legislativo uma participação subsidiária e dependente: vota leis, fiscaliza os atos do governo e cria fatos políticos, mas não delibera sobre aquela política nem sobre programas militares, aquisição de armas e equipamentos, tecnologia, educação e outros temas. O Legislativo é mantido à margem do emprego da força militar no próprio país”²⁸⁶.

As características do envolvimento do Legislativo e do Executivo nessas questões permitem questionar qual o real tratamento político dispensado aos problemas existentes. Estando o Legislativo em uma posição de mero expectador das decisões do Executivo, poder-se-á inferir para a existência de potenciais prejuízos no tratamento político dessas questões. Isso se deve, principalmente, pela não percepção, ou pela falta de fiscalização e debate político, ou ainda pela ausência da necessária transparência que poderia ser conseguida caso houvesse uma maior participação do Legislativo. Sobre o desequilíbrio presente nessa questão, relembra-se o que foi dito por Madison:

[...] para que a separação dos poderes possa criar freios e contrapesos eficazes, cada ramo do governo "deve ter uma determinação própria", bem como precisa receber "os recursos constitucionais e pessoais necessários para resistir à usurpação dos outros"²⁸⁷.

Outro exemplo prático, do desequilíbrio entre a autoridade do Legislativo e do Executivo brasileiro, relativo aos assuntos de Defesa, encontra-se nas palavras do Deputado Jungmann, ex-Presidente da recém-criada Frente Parlamentar de Defesa, criticando o excesso de poder pessoal do Presidente da República para decidir sobre assuntos deste setor:

[...] o próprio Congresso Nacional tem sua parcela de culpa nessa situação, já que vem se eximindo de atuar com mais firmeza nessa área. Muitos parlamentares não enxergam estímulo para se dedicar ao tema. Até porque as políticas externa e de Defesa não dão votos, cargos e não proporcionam emendas²⁸⁸.

Portanto, a ausência do Legislativo nesses debates, permitindo a necessária transparência em problemas que a todos os cidadãos interessa, contribuiu

²⁸⁶ Oliveira, Eliezer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional. Barueri, SP, Editora Manole Ltda, 2005. p.107

²⁸⁷ Madison, James. O Federalista. Papers, No. 51.

²⁸⁸ Jungmann, Raul. Por uma defesa transparente. Jornal da Câmara. 28 de setembro de 2009.

negativamente para a condução das questões de Defesa. Isto tem base na existência de “uma gama de ações de controle legislativo, inscritas na Constituição, que o Legislativo nem sempre aciona com a devida atenção e responsabilidade. [...] a Defesa Nacional é um tema subalterno na pauta política do país, aqui incluindo os dois poderes em foco”²⁸⁹. As palavras de Eliezer Rizzo encontram respaldo na afirmativa do Presidente da CREDN de 2010, quando diz que “o Poder Legislativo em geral não dá muita importância no trato e na condução das questões da Defesa Nacional”²⁹⁰.

7.4 Orçamento de defesa.

O tratamento político dispensado ao orçamento de defesa é outro fator que tem relevância para aferir a participação do Legislativo nas questões de Defesa. O controle e as decisões sobre o orçamento de defesa é um valioso instrumento à disposição do Legislativo para atuar em benefício do fortalecimento da Defesa Nacional. No entanto, verificou-se que a participação do Poder Legislativo, referente à alocação ou priorização de recursos para as necessidades de Defesa tem sido muito reduzida. Em que pese essa atribuição ter amparo na Constituição Federal de 1988, ao contrário das constituições anteriores, e sendo um instrumento de fiscalização de atos do Executivo verificou-se que, também, é tímida a participação do Legislativo na questão do orçamento de defesa, portanto, uma atividade que bem desenvolvida poderia contribuir para o equilíbrio dos poderes e atendimento das necessidades de Defesa.

Em termos políticos, deve ser considerado que o fator orçamento nos remete ao dilema da difícil priorização entre as necessidades da área Social e de Defesa, o que tem um forte apelo político, portanto, afetando diretamente as decisões dos parlamentares sobre a matéria.

O enfoque político sobre o uso do orçamento como instrumento de fortalecimento das ações de Defesa Nacional, ou, principalmente, sobre a inadequada utilização desse instrumento, encontra fortes críticas em estudiosos do assunto e em autoridades do Executivo e do Legislativo com responsabilidades na área de Defesa.

²⁸⁹ Oliveira, Eliezer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional. Barueri, SP, Editora Manole Ltda, 2005 p.48.

²⁹⁰ Entrevista concedida ao autor pelo ex-Deputado Emanuel Fernandes, Presidente da CREDN em 2010.

A seguir, são apresentados alguns depoimentos que abordam essa questão, como forma de permitir uma visão mais abrangente sobre esta temática:

[...] a luta do Exército e da Marinha por maiores efetivos, melhor reaparelhamento, mais recursos, vinha de longa data. Os ministros queixavam-se sistematicamente do que julgavam ser descaso dos governantes com suas necessidades²⁹¹.

[...] em prejuízo da sua relevância, o orçamento público brasileiro prestigia informações de natureza financeira, em detrimento das informações de cunho operacional ou estratégico²⁹².

[...] há um sintoma sugestivo da involução rumo à irracional e perigosa desimportância: o orçamento militar. [...] convém uma observação que reforça as já feitas sobre o alheamento político no que tange à defesa nacional: na votação do orçamento – mecanismo importante, bem ou mal usado, da presença ativa da representação do povo nas democracias -, a outorga ou a negação de recursos para o preparo militar independe do mérito da aplicação. [...] o fato é que os recursos são concedidos ou negados sem serem avaliados os efeitos do sim ou do não sobre a defesa nacional, pela qual, numa democracia, o Congresso é também responsável²⁹³.

[...] o orçamento peca pelo seu péssimo perfil estrutural, nunca analisado em profundidade no âmbito político, que se mostra desinteressado e sem compromisso com a consecução de um planejamento de preparo militar coerente e seguro em sua projeção no tempo²⁹⁴.

[...] o Brasil possui um aparato de defesa de dimensões contidas e um dispêndio modesto [...] sabe-se que, hoje, o dispositivo das Forças Armadas brasileiras é bastante enxuto. As forças e os recursos disponíveis são apenas suficientes para cobrir as atividades essenciais²⁹⁵.

[...] o Poder Executivo tem um discurso de apoio à Defesa Nacional, porém esse apoio não se reflete em termos de recursos. [...] Considero importante que se eleve o orçamento da Defesa Nacional, pois nossas Forças Armadas estão desaparelhadas e nosso País é continental²⁹⁶.

A baixa priorização orçamentária para as necessidades de Defesa, principalmente as relacionadas com as Forças Armadas, com a base industrial de

²⁹¹ Murilo de Carvalho, J. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2005.

²⁹² Pederiva, J. H. A defesa brasileira e o orçamento. Security and Defense Studies Review. v.3, n.2, 2004.

²⁹³ Flores, M. C. Reflexões estratégicas: repensando a Defesa Nacional. São Paulo: É Realizações Ltda., 2002. p.98.

²⁹⁴ Idem. p.98.

²⁹⁵ Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 1999.

²⁹⁶ Entrevista concedida ao autor pelo Deputado Emanuel Fernandes, Presidente da CREDN em 2010.

defesa, além de outros considerados essenciais ao fortalecimento do setor, tem sido causa de fortes críticas por parte de estudiosos e autoridades da área de defesa, principalmente em função das conseqüências que tal postura política tem acarretado para as necessidades do setor. A seguir, apresentamos algumas declarações em que são enfatizadas as conseqüências da baixa priorização política para o orçamento de defesa:

[...] a grande razão disso tudo são as dificuldades orçamentárias, não pelo que traduzem hoje, mas muito mais pela permanência no tempo. Para uma dificuldade orçamentária localizada, tópica, episódica, há soluções para adotarmos no momento; depois, podemos nos recuperar à frente. O que castiga é a permanência ao longo do tempo, a tendência declinante e permanente, sem perspectiva, num ponto de inflexão. Aí, agrava-se a questão do hiato tecnológico, sem que haja perspectiva de recuperação. De modo que, muito mais negativo que o impacto da redução orçamentária em um ano, é a permanência de vários e freqüentes contingenciamentos e restrições dessa natureza²⁹⁷.

[...] mais perverso, pior que a própria deficiência material em si é o hiato tecnológico, a perda de contato com o estado da arte, as diversas prateleira de tecnologia que se vão colocando entre o estado da arte e aquela de que dispomos²⁹⁸.

[...] no século XXI, não bastará apenas o esforço de se fazer o melhor possível com o que se tem: o distanciamento do estado da arte nos sistemas de combate deixará sem alternativa e sem qualquer chance os menos preparados, os tecnologicamente defasados. Basta olharmos para o arsenal de novas armas empregadas nos recentes conflitos para percebermos a importância de adquirirmos alguma capacidade tecnológica autóctone no campo militar. Algo que, evidentemente, tem custo – e custo bem elevado –, demandando determinação e, naturalmente, recursos²⁹⁹.

Se a preocupação com os equipamentos e a qualificação profissional dos efetivos militares é condição essencial para o sucesso nas operações militares, a dependência de armamentos e acessórios produzidos no exterior pode inviabilizar a ação continuada das Forças Armadas, em conflitos de prolongada duração³⁰⁰.

O dilema provocado pela dificuldade de priorização entre as necessidades da área Social e de Defesa atinge contornos políticos elevados. A complexidade no trato dessa questão é reforçada, inicialmente, pela cultura existente - onde se justifica o

²⁹⁷ Ministro do Exército. Política de Defesa para o século XXI. 2003. Pagina 141.

²⁹⁸ Idem. p.141.

²⁹⁹ Ministro da Marinha. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.153.

³⁰⁰ Sergio Xavier Ferola. Ministro do STM. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.166.

distanciamento da classe política dos problemas de Defesa -; pelas fortes críticas de autoridades do próprio governo, tanto do Legislativo quanto do Executivo, voltadas para a inadequação no tratamento do orçamento de defesa; e, na teoria que aborda a importância de se preservar a soberania e a sobrevivência do Estado como entidade política.

Os fatos indicam que a postura do Poder Legislativo, referente ao orçamento de defesa, não se mostra positiva e nem efetiva, como a esperada de um Poder que poderia equilibrar as ações do Executivo no atendimento às necessidades de Defesa. Os trechos a seguir transcritos, apesar da boa intenção dos parlamentares com o tema, representam o pensamento, o desconhecimento e a surpresa de alguns Deputados da CREDN, relativo ao trâmite e às dificuldades presentes no orçamento de defesa, declarações registradas durante audiências públicas em 2003:

[...] V.Exa. externa sua preocupação com a questão orçamentária. Como se dá a elaboração do orçamento do Exército, da Marinha e da Aeronáutica junto ao Governo Federal? Isso é definido pelo Ministro da Fazenda? É ele que friamente coloca números que vão ser destinados ao Exército? Ou existe transversalidade da ação do Exército, com mais calor na definição do orçamento? Nós, Deputados, pressupomos que o Orçamento vem, tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária, o Plano Plurianual, todos eles vêm, parece-me, presume-se que ele esteja solidificado junto aos organismos governamentais. Ele não está tão sólido assim? Caberia alguma emenda, por parte da Câmara ou do Senado, para corrigir alguma distorção que porventura tenha acontecido no seio do Governo?³⁰¹

[...] nenhuma instituição no Brasil tem feito melhor defesa da Amazônia que o Exército. Portanto, lamento muito que seu orçamento esteja nessas condições³⁰².

[...] proponho à Presidenta da CREDN, não sei se seria aqui; a defesa e a soberania brasileira passam por aqui — a criação de, talvez, uma subcomissão para cuidar do orçamento do Exército brasileiro. A nova proposta do Governo deve chegar em breve. Poderíamos criar uma comissão de parlamentares que conheçam bem esse problema e a gravidade do que se está passando no Exército para que pudéssemos trabalhar com afinco e alocar recursos para o Orçamento do próximo ano. Assim, poderíamos amenizar esse sofrimento pelo qual está passando o Exército, deteriorando seu patrimônio, seus equipamentos, as armas³⁰³.

[...] com exceção do Deputado Bolsonaro, que tem conhecimento da área, muitas vezes sentimos certo distanciamento e dificuldade em manter contato

³⁰¹ Mattos, Leonardo – Deputado. CREDN. Audiência pública. 25 de junho de 2003.

³⁰² Almeida, Perpétua. Deputada. CREDN. Audiência pública. 25 de junho de 2003.

³⁰³ Lopes, Mauro. Deputado. CREDN. Audiência pública. 25 de junho de 2003.

com os Comandos Militares. Quando o Comandante do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica mantém postura de distanciamento, em decorrência desse desconhecimento, nós adotamos igual posição³⁰⁴.

[...] o problema de equipamentos das Forças Armadas é realmente bastante sério, mas não a ponto de comprometer nossa segurança. [...] Mas também é verdade que nossos equipamentos já se encontram numa faixa de idade que se aproxima da velhice. É preciso reforçar as Forças Armadas; é preciso reequipá-las. [...] A decisão que o Congresso venha a tomar sobre o rumo a ser dado na lei orçamentária é crucial para que possamos vir a ter as Forças Armadas razoavelmente bem equipadas³⁰⁵.

[...] precisamos do contato entre o povo e as Forças Armadas. De que maneira podemos fazer isso? Pensei em um ato público na Catedral, porque não gostaria de envolver o Governo Federal nem o Congresso Nacional. Gostaria que fosse algo surgido do movimento das três Forças e do povo³⁰⁶.

[...] O que podemos, juntos, fazer para melhorar as condições da Aeronáutica?³⁰⁷

Em função do comportamento apresentado pelos parlamentares, novamente somos levados a considerar a cultura política vigente, onde a ausência de ameaça justificaria o distanciamento do Legislativo das questões de Defesa; em que a falta de apelo político para os problemas que afetam as Forças Armadas e a Defesa, não despertando interesse público, quase que impõem aceitar como fato natural o desinteresse político pelo tema.

Destaca-se que, mesmo durante o governo militar, quando a lógica apontaria para maiores investimentos em Defesa, as prioridades orçamentárias para essas atividades foram também restringidas pelas dificuldades políticas presentes nesse tipo de decisão. Stepan aborda esse fato, ao relatar o posicionamento de uma autoridade militar a respeito desse assunto:

[...] Estamos perdendo capacidade técnica. Temos agora um papel importante na economia internacional, mas não temos a capacidade de projetar o nosso poder fora do Brasil. Nosso equipamento é muito velho. Temos restringido a demanda de armamentos para manter uma boa imagem de governo. É difícil pedir que um governo militar apóie essa decisão, porque nos somos o governo³⁰⁸.

³⁰⁴ Cobra, Zulaiê. Presidente da CREDN. Audiência pública. 11 de junho de 2003.

³⁰⁵ Ministro da Defesa. CREDN. Audiência pública. 14 de maio de 2003.

³⁰⁶ Cobra, Zulaiê. Presidente da CREDN. Audiência pública. 08 de abril de 2003.

³⁰⁷ Ranzolin, Ivan. Deputado. CREDN. Audiência pública. 11 de junho de 2003

³⁰⁸ Stepan. A. Os militares: da abertura à Nova República. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p.67-72

Se considerarmos que, na lógica do político, é necessário, sempre, garantir a condição de ser eleito, ou reeleito, então a dedicação a assuntos que tenham apelo eleitoral é mais vantajosa, o que na ótica do político não é o caso dos assuntos de Defesa. Mario Cesar Flores, ex-Ministro da Marinha, defende que:

[...] um tanto em razão exatamente da ausência de ameaças mobilizadoras psicossociais, o desinteresse é explicável também pelo fato de que, no Brasil, a defesa nacional não gera dividendo eleitorais; a preocupação com a eleição é bem refletida no trato preferencial, se não exclusivo, pelos políticos postulantes a cargos eletivos, de assuntos militares com sedução eleitoral – salário, apoios sociais -, desconsideradas as questões estratégicas de mérito³⁰⁹.

Essa situação pode ser verificada durante a campanha eleitoral de 2002, quando os candidatos, principalmente os candidatos a Presidência da República não fizeram referências às questões relacionadas com as Forças Armadas ou com a Defesa Nacional. Exemplo disso foi a participação de dois candidatos a Presidente na audiência pública promovida pela CREDN, em 2002 – Luis Inácio Lula da Silva e Ciro Gomes -, quando um dos assuntos a serem tratados deveria ser necessariamente Defesa Nacional, sendo que isso não foi verificado.

Esse comportamento durante as campanhas eleitorais já foi, anteriormente, abordado em trabalhos acadêmicos, na mídia, etc. Como exemplos apresentam-se os seguintes registros:

[...] a maioria dos estudos sobre relações civil-militares mostra a inoperância do poder Legislativo brasileiro, com uma certa fragilidade dos partidos políticos e a falta de interesse da população durante as campanhas eleitorais no que se refere à Defesa Nacional³¹⁰.

[...] neste período eleitoral em que tudo se discute, assistimos a um vazio sobre a defesa nacional. Será a preocupação com a defesa da nação uma questão tão insignificante que não merece figurar nas preocupações de um estadista? Será que o Brasil, país pacífico, por não estar enfrentando, no momento, nenhum conflito externo mais grave, pode negligenciar a preparação de sua defesa para uma eventualidade? Será que, neste mundo agitado por tantas ambições, conflitos e guerras, estaremos imunes de ameaças ambiciosas sobre nossos imensos recursos naturais improdutivos, dos quais os chamados "grandes" carecem?³¹¹

³⁰⁹ Flores, M. C. Reflexões estratégicas: repensando a Defesa Nacional. São Paulo: É Realizações Ltda., 2002. p.15.

³¹⁰ Marques, Adriana A. Presença Militar na Amazônia: A Visão do Poder Legislativo.

³¹¹ Meira Mattos, Carlos de. A Defesa Nacional esquecida pelos candidatos. Folha de São Paulo. 23 de outubro de 2006.

[...] nas eleições presidenciais ocorridas em 2006, os dois principais candidatos sequer incluíram o assunto em suas apresentações nos meios de comunicação, ou nos debates televisivos, como se o Brasil estivesse à margem do tumultuado mundo em que se vive³¹².

7.5 Poder Legislativo, Política de Estado e a Defesa Nacional.

O estudo mostrou que o distanciamento e o histórico desinteresse pela temática Defesa contribuíram para criar uma cultura que minimiza a importância de uma adequada atenção e priorização para este setor.

A conquista de uma capacidade de Defesa implica em reconhecer as complexidades envolvidas nas atividades necessárias e na existência de uma estrutura de Defesa que integre e permita a organização e a harmonização dessas atividades. Nessa estrutura, as Forças Armadas compõem apenas um dos elementos, a parte visível, sendo, ainda, necessária a capacitação do Estado nas seguintes áreas: para o desenvolvimento de atividades de Inteligência Estratégica; na criação e manutenção de uma base industrial de defesa; no desenvolvimento de ciência & tecnologia e pesquisas de interesse da Defesa Nacional; no desenvolvimento de um eficiente processo de mobilização - tanto industrial, quanto de infra-estrutura para atendimento às necessidades específicas de defesa -, quanto na capacitação de profissionais - civis e militares - voltados para a gestão dos processos de Defesa; na existência de políticas públicas objetivas e voltadas para a orientação e fortalecimento das atividades da área de Defesa, etc. Em consequência, os resultados esperados serão tão eficazes quanto o forem os vários setores que integram tal estrutura. Ou seja, “a defesa é abrangente e multissetorial, envolvendo todas as esferas e níveis de poder e de interesse de toda a sociedade, não sendo, portanto, assunto restrito e exclusivo dos militares”³¹³.

As dificuldades presentes no desenvolvimento dessas ações tornam fundamental a existência de uma clara Política de Estado voltada para a orientação das mesmas. Essa política tornar-se-á base e guia para as ações ou estratégias a serem desenvolvidas, será referência para as prioridades dos investimentos a serem realizados, servirá de orientação para os resultados a serem alcançados por todos os

³¹² Figueiredo, E. L. A sociedade, o Estado e a Defesa Nacional. VI ENEE. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval. 08 a 10 de novembro de 2006.

³¹³ Ministro da Defesa. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.25.

setores que integram a estrutura de Defesa, servirá para dar sustentação às discussões políticas envolvendo o tema, etc. Conforme Flores, “trata-se de algo politicamente formulado [...] a ser seqüenciado por políticas que transformem essas formulações em coisas mais concretas, capazes de efetivamente orientar o preparo das Forças — e não apenas das Forças, mas também da questão de pesquisa e desenvolvimento, de indústrias de interesse militar, de infra-estrutura de transportes, comunicações etc.”³¹⁴.

Essa Política de Estado deve mostrar qual a compreensão, o entendimento e a visão da sociedade para este setor. Essa é uma discussão que deverá ocorrer, obrigatoriamente, na esfera política, envolvendo os Poderes Legislativo e Executivo, considerando tratar-se de um assunto cujas decisões e consequências afetará a todos os cidadãos indistintamente. Assim, o envolvimento do Poder Legislativo e de grupos representativos da sociedade tornam essa discussão das mais importantes para qualquer sociedade. O Professor Oliveiros S. Ferreira alerta que a Política de Estado “é mais do que um programa de governo ou plataforma de um partido. Ela é uma diretriz que o Estado estabelece para ser seguida por diferentes governos”³¹⁵.

Nos países nos quais predominam sistemas democráticos de governo, apesar de a maioria das iniciativas políticas na área de Defesa pertencer ao Poder Executivo, o desenvolvimento e a concretização das ações correlatas dependem, também, e diretamente da participação do Poder Legislativo. As exigências de prolongadas discussões políticas envolvendo os interesses do Estado e da sociedade, bem como as prioridades e o rumo a ser dado a essas atividades, além dos altos investimentos financeiros necessários e da exigência de políticas públicas orientando esses esforços, etc., comprovam a importância da participação do Legislativo nesse processo político. Afinal, é no parlamento que ocorrem as discussões sobre as demandas e as necessidades de toda a sociedade, pois ao funcionar como uma caixa de ressonância dos diversos grupos de interesses envolvidos, as discussões da temática Defesa ganham transparência, destaque e projeção, pois “a Defesa Nacional é uma questão de Estado para a qual é necessário o suporte político da sociedade”³¹⁶.

³¹⁴ Flores, M. C. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

³¹⁵ Oliveiros. S. Ferreira. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.37.

³¹⁶ Oliveira, Eliezer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional. Barueri, SP, Editora Manole Ltda, 2005. p.53

Por outro lado, a incapacidade de o Estado desenvolver uma efetiva estrutura de Defesa, trará como consequência imediata a perda de uma vantagem comparativa frente a um potencial adversário, seja nos campos diplomático, econômico ou militar. A incapacidade de identificar e antecipar alterações, principalmente no atual cenário internacional, implicará na dificuldade de o Estado adotar as medidas e as ações oportunas para a neutralização das potenciais ameaças, o que poderá, em algumas situações, comprometer a capacidade de manutenção da soberania ou da harmonia interna necessária ao desenvolvimento social e econômico. Portanto, “a expressão militar – que a nosso ver deve ser complementada pela existência de uma eficaz estrutura de defesa -, [...] continua sendo de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes”³¹⁷.

É nesse sentido que uma clara Política de Estado para a Defesa Nacional torna-se fundamental, ao balizar as estratégias a serem desenvolvidas e que terão como resultado a conquista de determinada capacidade de Defesa. Também, tal política servirá de guia para a consolidação das ações que darão sustentação ao esforço a ser empreendido na busca da capacidade pretendida.

Torna-se destacada a importância de existir políticas públicas que dêem respaldo às complexas atividades a serem desenvolvidas pelos vários setores que integram a estrutura de Defesa, principalmente em função do longo tempo necessário para a conquista de tal capacidade. Também, tais políticas servirão para harmonizar os esforços e minimizar eventuais interrupções nesse processo, em função de potenciais conflitos e interesses políticos em períodos distintos.

Outras vantagens são a de tornar mais claros os objetivos sendo buscados para a área de Defesa; o de estabelecer as responsabilidades das autoridades nos variados setores e níveis da estrutura do Estado; e, principalmente, o de evitar que uma área tão sensível e vital para a sobrevivência do Estado possa ficar à mercê de decisões pontuais, ou inócuas, ou de grupos políticos que possam estabelecer objetivos desvinculados da realidade que cerca os reais interesses do Estado e da sociedade na esfera da Defesa Nacional, ou, como defende o Professor Oliveiros, servirá para “fornecer a cada Governo que assume a administração do País as linhas de ação dominantes das quais não poderá se afastar sob pena de colocar em risco o Estado”³¹⁸.

³¹⁷ Ministro da Defesa. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.30.

³¹⁸ Oliveiros. S. Ferreira. Política de Defesa para o século XXI. 2003. p.37.

Considerando a importância de existir uma Política de Estado e de políticas públicas para o adequado encaminhamento das questões afetas à estrutura de Defesa Nacional, constata-se que, no caso brasileiro, a participação do Poder Legislativo foi reduzida. Conforme apresentado anteriormente, as razões para tal fato residem na cultura política existente e em uma preponderância do Executivo na condução das questões relacionadas com as Forças Armadas e a Defesa Nacional.

7.6 Poder Legislativo, Defesa Nacional e o atendimento às propostas da pesquisa.

Este trabalho teve como objetivo geral analisar a participação do Poder Legislativo na elaboração e condução de políticas públicas relativas à Defesa Nacional no período de 1985 a 2006. O direcionamento inicial da pesquisa esteve centrado na hipótese de que existiria uma baixa participação do Legislativo nesse tipo de atividade legislativa. Para alcançar a hipótese central, inicialmente buscou-se a confirmação para algumas hipótese secundárias, conforme relata-se a seguir.

a) Foi comprovado que a relação da Comissão de Defesa Nacional (CDN), e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), com as Forças Armadas foi baixa no período situado entre 1985 e 1999.

De acordo com os dados presentes no capítulo 4, verifica-se que a Comissão de Segurança Nacional (CSN), extinta em 1989, e a Comissão de Defesa Nacional (CDN), extinta em 1996, estiveram envolvidas, principalmente, com a desconstrução das leis e atos originados nos governos autoritários e sob a égide da Lei de Segurança Nacional. Entretanto, foi possível constatar um início de atividades da CDN à respeito de assuntos voltados para a Defesa Nacional. É o caso de seminário sobre defesa ocorrido em 1996, e de algumas audiências públicas com Ministros militares, sendo que essas atividades não geraram resultados concretos, em termos de produção legislativa, para as Forças Armadas ou para a Defesa Nacional.

Igual situação verificou-se com a CREDN, no período de 1999 a 2006, em relação ao Ministério da Defesa. Os dados mostraram que foi reduzida a participação do Legislativo na criação do Ministério da Defesa, bem como não teve participação

nas discussões e elaboração da legislação voltada para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas após a criação desse Ministério.

De modo geral, os resultados dos trabalhos desenvolvidos pela CREDN não foram efetivos em termos de produzir resultados práticos. De acordo com as palavras de um ex-Presidente daquela Comissão: “de prático tem havido muito pouco resultado”³¹⁹.

b) Ficou demonstrado que foi baixa a relação dos Presidentes e Vice-Presidentes das Comissões de Defesa (CSN, CDN e CREDN) com os problemas afetos à Defesa Nacional.

Os depoimentos de dois ex-presidentes da CREDN e de um assessor do Ministério da Defesa, além dos outros dados anteriormente apresentados, contribuíram para mostrar que a participação dos Presidentes da Comissão não foram efetivas. Deve ser enfatizado, no entanto, que não deve ser atribuída culpa aos parlamentares, mas sim às regras existentes na Câmara dos Deputados que restringem a ocupação do cargo a um período máximo de um ano. Portanto, não existe tempo suficiente para que os mesmos possam se adequar à função, conhecer em detalhes os problemas afetos à Defesa Nacional, etc. Aliado a isso, existe a necessidade de ser considerada a cultura presente naquela Instituição, qual seja, a de que assuntos ligados a Forças Armadas e à Defesa Nacional não têm apelo político. Igual raciocínio aplica-se aos parlamentares que integraram e integram a CREDN. Neste caso, os dados mostram que o foco de interesse dos mesmos não estavam relacionados com assuntos de Defesa.

c) A hipótese de que os assuntos tratados pela CDN/CREDN tiveram fraca repercussão nos meios acadêmicos e de comunicação, no período de 1985 a 2006, também se confirmou.

Conforme apresentado no gráfico 6 – *Notícias relacionadas a temas políticos e de Defesa Nacional tratados por militares entre 1986 a 1991*, ou na tabela 19 - *Assuntos políticos e de defesa veiculados no período de 1986 a 1991*, verificou-se que os assuntos que tiveram repercussão nos meios de comunicação nesse período foram aqueles relacionados com declarações políticas de autoridades militares. No período de 1996 a 2006, quando das iniciativas do Executivo, e do próprio Legislativo, em assuntos de

³¹⁹ Entrevista concedida ao autor pelo Deputado Emanuel Fernandes, Presidente da CREDN em 2010.

Defesa, verificou-se que na imprensa os que mais repercutiram estavam relacionados com problemas de guerrilha nas fronteiras da Amazônia, e destaques isolados sobre a precariedade dos equipamentos das Forças Armadas.

Não foi possível constatar nenhuma atividade envolvendo as Comissões de Defesa (CDN/CREDN) com o mundo acadêmico. Assuntos relacionados com a Defesa Nacional foram tratados por acadêmicos nos Encontro Nacional de Estudos Estratégicos (ENEE), porém sem a participação formal da CDN/CREN. O que se verificou foi a participação de alguns acadêmicos em seminários ou audiências públicas realizadas pela CREDN, como foi o caso dos seminários ocorridos em 1996 e 2002.

Em função do período abrangido pelo estudo, com base nos dados coletados e na literatura pesquisada, pode-se constatar que foi baixa a repercussão, no meio acadêmico e na imprensa, de assuntos de defesa tratados pela CDN/CREDN.

Desta forma, o estudo permitiu a conclusão de que a hipótese central foi confirmada, sendo que existe uma baixa participação do Poder Legislativo brasileiro nas discussões e na condução das questões afetas à Defesa Nacional. Os fundamentos para esta afirmativa e conclusão respousam nas palavras de autoridades e de renomados estudiosos do assunto, citados nesta pesquisa, além dos dados quantitativos presentes no gráfico 3 - Audiências Públicas na CREDN (1998 a 2008), página 135; na tabela 13 - Proposições apresentadas pelos deputados da CREDN (1998 a 2008), página 143; na tabela 14 - Mensagens do Executivo apreciadas na CREDN, página 146; na tabela 15 - projetos de lei, página 147; na tabela 16 - requerimentos dos deputados da CREDN, página 148; na tabela 18 - total de Requerimentos de Informação na Câmara dos Deputados nos anos de 2003 a 2006, página 155; e, na tabela 19 - propostas de fiscalização e controle, no período de 1990 a 2009, página 157.

Assim, com base nos dados e nos argumentos apresentados, considera-se que o objetivo geral desta pesquisa tenha sido atingido, acreditando que os resultados do trabalho possam contribuir com a literatura sobre este tema, ao mostrar a participação do Poder Legislativo na elaboração e na condução de políticas públicas relativas à Defesa Nacional no Brasil no período de 1985 a 2006.

7.7 Considerações finais sobre o Poder Legislativo e a Defesa Nacional

A importância da participação do Poder Legislativo no tratamento e nas decisões políticas envolvendo os problemas relacionados com a Defesa Nacional é inquestionável. Essa participação, ao permitir equilibrar as decisões do Executivo, é fator primordial para o fortalecimento da democracia. De acordo com o ex-Presidente da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo, “creio que a democracia não exista em um país que não possa se defender, que não seja uma referência no mapa. Um país forte e respeitável precisa de uma força armada forte e respeitada (na realidade, refere-se a uma adequada estrutura de defesa) como diria o Barão do Rio Branco: “uma boa farda para garantir a nossa diplomacia”³²⁰.

A destacada participação do Legislativo nessas discussões está relacionada ao fato de ser esse o Poder que representa os interesses da sociedade, interesses que devem ser discutidos e aprovados com transparência e reflitam os anseios da sociedade, afinal Defesa é um bem público que a todos afeta indistintamente.

Portanto, são decisões não devem ficar restritas a decisões de governos, que na maioria dos casos podem atender apenas interesses políticos momentâneos, mas decisões que devem atender a políticas de longo prazo, caso específico das relacionadas com as necessidades de Defesa.

Conforme observado nas declarações de algumas autoridades do próprio Executivo, as decisões, ou principalmente a falta dessas decisões, têm impactos na estrutura de defesa, como é o caso das Forças Armadas, onde a não priorização de recursos podem ocasionar uma defasagem tecnológica e operacional difícil de ser recuperada posteriormente; ou no caso da indústria de defesa, com resultados ainda mais graves; além de outros setores, como é o caso, por exemplo, de uma adequada capacidade de Inteligência Estratégica para o atendimento às necessidades do Estado. Além disso, a inadequação dos investimentos, ao ocorrer de forma fragmentada e episódica, ocasionam desperdícios, em função de atender apenas parcela das necessidades, o que implicará na necessidade de novos recursos para complementar o que não pôde ser realizado. Assim, sucessivamente, esse processo deverá ocorrer, porém sem atingir o objetivo final de conseguir uma correta capacitação dos setores que integram a estrutura de defesa.

³²⁰ Aldo Rebelo. Presidente da Câmara dos Deputados. A Defesa Nacional na visão do Poder Legislativo. [Anais] do VI Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Serviço de documentação da Marinha, 2007. p.521.

Uma efetiva participação do Poder Legislativo nas questões de Defesa é essencial para garantir que os atos do Executivo sejam coerentes com as necessidades de defesa do Estado brasileiro, e que tenham consistência para garantir o nível de segurança exigido pela sociedade. Por outro lado, pode-se considerar que a não participação do Legislativo nessas discussões e decisões, pode estar contribuindo para que políticas inadequadas, baseadas em interesses políticos momentâneos, estejam prejudicando o que deveria ser de interesse do Estado e da sociedade, e que sem as oportunas discussões no Legislativo podem não estar sendo visíveis para a sociedade. Nas palavras de um ex-Presidente da CREDN, a falta de harmonia entre Executivo e Legislativo no trato dessas questões torna-se significativa:

Existe a necessidade de um casamento de idéias e de objetivos dos poderes Executivo e Legislativo para que o tratamento seja mais adequado e mais dinâmico. Caminha-se nesse sentido, mais ainda há um bom trecho a ser percorrido. [...] O que podemos dizer é que existe a necessidade de um aprimoramento do diálogo, para que os objetivos sejam traçados e definidos com mais agilidade e com menor possibilidade de equívocos³²¹.

Essa participação tem a importância, também, de contribuir e cobrar do governo, se for o caso, o que se espera sejam executados para o equacionamento dos problemas de Defesa. Em que pese a preponderância do Governo nessas decisões, o Legislativo dispõe de instrumentos constitucionais que permitem esse tipo de procedimento em relação ao Executivo. É o caso das audiências públicas, dos pedidos de fiscalização e controle, das comissões parlamentares de inquérito, pedidos de esclarecimentos, etc. No entanto, esse deveria ser um procedimento normal e executado pelo Legislativo, permanentemente, e não em situações esporádicas, conforme os dados mostraram.

As vantagens do Executivo nas decisões afetas ao setor podem ser compensadas pelo Legislativo de diversas formas. Em função de exigências constitucionais, cabe ao Executivo enviar as propostas de legislação e os resultados de decisões sobre Defesa e Forças Armadas para aprovação do Legislativo. Nesse momento, o Poder Legislativo tem autoridade para analisar, sugerir modificações, e/ou rejeitar a proposta. Também, ao Legislativo caberia a iniciativa de propor medidas para o fortalecimento desse setor. Porém, é necessário que existam consciência e vontade política para as discussões necessárias.

³²¹ Entrevista concedida ao autor pelo Deputado Haully, ex-Presidente da CREDN.

Embora o Legislativo tenha permanecido distante das questões de Defesa por longo período, percebe-se que há mudanças positivas ocorrendo nesse comportamento. Já é possível identificar parlamentares que se dedicam à discussão desse tema; a participação do Legislativo na condução de audiências públicas sobre problemas afetos ao setor é recente, mas já é uma realidade; a criação da “Frente Parlamentar de Defesa”³²², em 2008, mostra que é possível antever maior engajamento do Legislativo nessas questões, enfim, já é possível considerar que em um futuro próximo tenhamos o Poder Legislativo brasileiro discutindo e tratando das questões de Defesa Nacional em num nível adequado a um país democrático e com o potencial econômico e de riquezas que o Brasil possui.

³²² A Frente Parlamentar de Defesa foi lançada no dia 05 de novembro de 2008, tendo como Presidente o Deputado Raul Jugmann. A Frente tem o propósito de aprimorar a capacidade e os mecanismos da Câmara dos Deputados no encaminhamento de assuntos de Defesa Nacional.

CONCLUSÃO

Compreender como o Poder Legislativo brasileiro participou das discussões e das decisões relativas às questões relacionadas com a Defesa Nacional, no período de 1985 a 2006, é o que motivou esta pesquisa. Isso significou verificar o grau de prioridade e a forma como o Legislativo tratou dessas questões em seu âmbito de atuação. Ressalta-se que as responsabilidades, atribuições, autoridade e autonomia do Legislativo para participar dessas questões têm fundamento na Constituição Federal de 1988.

Inicialmente, em função da literatura existente, o estudo e a pesquisa foram orientados pela hipótese de que existiria uma baixa participação do Poder Legislativo brasileiro na condução dos problemas relacionados com a temática Defesa Nacional. Em consequência, o objetivo geral traçado para a pesquisa foi o de analisar a participação do Poder Legislativo brasileiro na elaboração e na condução de políticas públicas relativas à Defesa Nacional no período de 1985 a 2006.

A existência de uma eficaz estrutura de Defesa Nacional torna-se um fator essencial para a sobrevivência do Estado como instituição política, conforme se verifica na literatura e nos argumentos de estudiosos brasileiros e estrangeiros. No caso do Brasil, foram identificados alguns obstáculos quanto à participação do Legislativo nas discussões e na condução das atividades desse setor. Os dados e as análises finais confirmaram a hipótese central desta tese e apontaram para uma baixa participação do Poder Legislativo brasileiro nessas discussões no período da pesquisa.

As evidências que auxiliaram a explicar essa atitude do Legislativo estão relacionadas, inicialmente, à ausência de ameaças ao território e à soberania brasileira no último século, o que afastou dos parlamentares a preocupação com os problemas de Defesa. Raciocínio semelhante foi considerado para a sociedade em geral que, em função de não perceber ameaças externas, também não demonstra interesse por assuntos de Defesa, o que ocasionaria um baixo apelo eleitoral para esse tema na visão dos parlamentares, razão pela qual não se envolveriam com o tema. Aliado a esses fatores, as frequentes rupturas político-institucionais verificadas no Brasil, no período republicano, sendo que, em algumas dessas, ocorreram intervenções militares, levaram a classe política a ver nas Forças Armadas uma

ameaça aos interesses políticos, o que colaborou para uma difícil relação civil-militar em nosso País. Em consequência, esses fatos contribuíram para que o Poder Legislativo brasileiro mantivesse uma atitude de distanciamento e de desinteresse pelos problemas relacionados com a Defesa Nacional.

Outro fator que influenciou no comportamento do Legislativo foi a preponderância do Poder Executivo nas decisões, ou mesmo na opção de não decidir, relacionadas com os problemas de Defesa. Em que pese o Legislativo ter autoridade e atribuições constitucionais para equilibrar as decisões do Executivo, e conforme apresentado no capítulo 4, a organização e as características da estrutura política brasileira privilegiou o Executivo quando comparado com o Legislativo, inclusive em assuntos de Defesa Nacional.

Ao considerarmos a baixa participação do Legislativo nas discussões e na condução desses assuntos, e em não existindo uma alteração nesse comportamento, os resultados da pesquisa apontam para a manutenção do atual quadro político. O que se quer destacar é que a não participação do Legislativo, pelas razões anteriormente apontadas, poderá contribuir e ocasionar prejuízos pelo fato de os problemas de Defesa não estarem sendo adequadamente tratados. Esse argumento tem fundamento com a preponderância das decisões do Executivo que, ao ter independência para decidir o que é prioritário para a área de Defesa, poderia estar implementando decisões que apenas atenderiam a interesses políticos temporários, de grupos políticos à frente do governo, e não de políticas de estado, de longo prazo, cujas atividades obrigatoriamente abrangeriam vários governos.

A participação do Poder Legislativo torna-se importante, também, em função do poder constitucional de fiscalizar os atos do Executivo relativos às Forças Armadas ou às atividades de Defesa. Essa participação estaria de acordo com o que preceitua a teoria referente ao equilíbrio entre os poderes, e no caso do Legislativo, sendo o legítimo representante da sociedade, assegurando que as decisões tomadas tenham legitimidade e a necessária transparência. A participação do Legislativo contribuiria, também, para manter os problemas de Defesa na pauta política, o que permitiria influenciar as decisões do Executivo naquilo que é importante para a sociedade a médio e a longo prazo. Além disso, as discussões desses problemas contribuiriam para o fortalecimento cultural da classe política e da sociedade.

Portanto, a ausência do Legislativo nessas discussões induz à manutenção da atual cultura política quanto ao tratamento dispensado pelo Legislativo aos problemas

de Defesa. Sendo o Legislativo o Poder que deveria ser o preponderante, conforme defende Locke, e sendo o equilíbrio dos poderes essencial para o fortalecimento da Democracia, acreditamos na necessidade de uma forçosa mudança de atitude do Legislativo. Com isso, espera-se que a seguinte afirmativa de Eliézer Rizzo, oportuna e pertinente para o objetivo desta tese, possa em breve se tornar inválida: “a democracia brasileira é débil, pois uma democracia consolidada pelo tempo e pela legitimidade política exige um Poder Legislativo responsável, competente e não-omisso sobre as questões militares”³²³, e em adição completaríamos, também sobre os problemas de Defesa Nacional.

A contribuição teórica desta pesquisa reside em acrescentar o conhecimento produzido à literatura existente, tendo por base os fatos e as análises aqui desenvolvidas. Os resultados deste estudo podem servir de base para análises relacionadas a estudos estratégicos, estudos de defesa, ou ainda, estudos voltados para a relação civil-militar, bem como atualizá-los.

Em relação ao trabalho desenvolvido, muitas questões ainda permanecem em aberto. Portanto, deixamos a sugestão para futuros trabalhos de pesquisas voltados para verificar: a efetiva relação civil-militar no Brasil na atualidade; o impacto da Política de Defesa Nacional de 2005 na atual capacidade de Defesa Nacional; o impacto para a organização da Defesa Nacional da criação do Ministério da Defesa; o impacto na capacidade de defesa da variação orçamentária de 1985 a 2010; ou, como a atual formação e capacitação de profissionais, civis e militares, contribuem para o fortalecimento da mentalidade e das ações de defesa. Temos consciência da complexidade que envolve o setor de Defesa e de Segurança, porém, as evidências mostram que as atividades de pesquisas, estudos, discussões, etc., estão ocorrendo e com certa intensidade, tanto no meio acadêmico, em institutos de pesquisas, na indústria e no meio empresarial; e, também, percebe-se um incremento dessas discussões no meio político, envolvendo tanto o Executivo quanto o Legislativo.

A participação do Poder Legislativo nas discussões e decisões afetas aos problemas de Defesa é fator de fortalecimento da Democracia. O equilíbrio com o Executivo nessas discussões contribuirá para que o tratamento e a solução dos problemas existentes sejam compatíveis com as necessidades do Estado brasileiro.

³²³ Oliveira, Eliezer Rizzo de. De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia. Campinas: Editora Papirus, 1994. p.203.

Isso é importante para que o Brasil tenha a capacidade de, futuramente, operar um moderno sistema de emprego de forças militares, pois do contrário, independente do potencial econômico que é detentor, ou do grau de produção de ciência e tecnologia, poderá ter sérias dificuldades de conquistar a condição de transformar o potencial militar e de defesa existente em poder militar efetivo.

Dessa forma, esta pesquisa reforça a relação entre a existência de uma Democracia fortalecida e uma eficaz estrutura de Defesa: as condições para se alcançar o desenvolvimento econômico e a paz social tem como sustentação a garantia de poder desenvolver as ações necessárias sem o risco de interferências externas; ou como defendeu Smith, “o Estado deve garantir a defesa das fontes de riqueza da sociedade [...] e o primeiro dever de um soberano, o de proteger a sociedade da violência e das invasões de outras sociedades, só pode ser realizado com uma força militar”³²⁴, e em função dos resultados deste estudo acrescentaríamos: com a existência de uma eficaz estrutura de Defesa Nacional que deve ter o concurso e o comprometimento de toda a sociedade, além dos procedimentos naturais que balizam o princípio constitucional de harmonia entre os poderes do Estado.

* * * * *

³²⁴ SMITH, Adam, Riqueza das Nações. Tradução de Luís Cristóvão de Aguiar. 4ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian, v.2, 2006. p.289-387.

REFERÊNCIAS

ALCIDEZ Vaz. Anais. Sexto Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007. Página 332.

ALMEIDA, CWL. A transparência do orçamento de defesa – o caso brasileiro. Papeles de investigación – RESDAL. Agosto de 2005.

ALSINA JR. J.P.S. – **Política Externa e Política de Defesa no Brasil**: uma síntese imperfeita. Brasília: Câmara dos deputados, 2006.

AMORIM, Adriano Portela de. Revista Jurídica, Brasília, v. 9, n. 84, p.104-116, abril/maio, 2007.

AZEVEDO, M. M. C. **Prática do processo legislativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

BAAKLINI, A. I. **O Congresso e o sistema político do Brasil**. São Paulo, Paz e Terra S.A, 1993.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das formas de Governo**. Brasília, Ed. UNB, 1980.

----- **Estado, Governo, Sociedade**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

----- **O futuro da democracia**. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1997

----- **Thomas Hobbes**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1991.

----- Dicionario 2. Matteucci, Nicola & Paquino, Gianfranco. (1999). Dicionário de Política. Vol. II. 12ª Edição. Brasília/DF: Editora UNB.

BOBERG, J. L. **Lei ordinária & seu processo legislativo**. Curitiba: Juruá, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil**. Estudos Avançados 2000. Conferência feita na Academia Piauiense de Letras. 27 de julho de 2000.

BRIGAGÃO, C; MENDES, R.S. (Org.) **História do Poder Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003.

BRUSCO, D. E. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**: 1823 a 2004. Brasília, CEDI, 2006.

CALVEZ, J. **Política**: uma introdução. São Paulo: Editora Ática, 1997.

CASSEB, P. A. **Processo legislativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A construção da democracia**. São Paulo, Editora Siciliano, 1993.

CASTRO, C. D'ARAUJO, M, C. Organizadores. **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001. Página 37.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. **Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004**. In: Llanos, Mariana; Mustapic, Ana Maria (Orgs). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

CAVAGNARI, G. L. F. CREDN. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

CAVALCANTI, A. **Regime Federativo e a República Brasileira**. Brasília: Editora UNB, 1983.

CEDI – Centro de Documentação e Informação. Câmara dos Deputados. Resultados de pesquisa. Levantamentos a pedido e pesquisas realizadas por Marcio Rocha.

CHACON, Wamireh. **O Pensamento Constitucional Brasileiro**. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. Página 134.

CINTRA, A. O. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In BRIGAGÃO, C; MENDES, R.S. (Org.) **História do Poder Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003, p.41-81.

CINTRA, A. O. (Org.) **Sistema Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora UNESP, 2007.

COBRA, Zulaiê. Presidente da CREDN. Audiência pública. Brasília, 08 de abril de 2003.

COBRA, Zulaiê. Presidente da CREDN. Audiência pública. Brasília, 11 de junho de 2003.

CODATO, Adriano Nervo. **História política recente no Brasil (1974-2002)**.

COELHO, E. C. **Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.

COMPARATO, F. K. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

COX, G.W; McCUBBINS, M.D. **Legislative Leviathan**. Party Government in the House. Berkeley/Los Angeles, University of California Press. 1993.

CUNHA, J. P. **A Câmara dos Deputados e seu Papel na Democracia Brasileira**. In BRIGAGÃO, C; MENDES, R.S. (Org.) História do Poder Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003, p.12-23.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2001. Página 103.

DELGADO, Paulo. Deputado. Reflexos sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Ministério da Defesa, 2003.

DINIZ, A. C. A. Teoria da legitimidade do direito e do Estado. São Paulo: Landy Editora, 2006.

DOMÍCIO PROENÇA, J. CREDN. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

DOMÍCIO PROENÇA, D; DINIZ, E. **Política de Defesa no Brasil**: uma análise crítica. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1998.

DUNN, J. **Locke**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

EDUARDO, Ítalo Pesce; IBERÊ, Mariano da Silva. **Ideologias antimilitares**. Monitor Mercantil Digital. Dia 22 de fevereiro de 2007. Seção Opinião.

EUGENIO DINIZ. Anais. Sexto Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007.

FAUSTO, Boris. **O pensamento nacionalista autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2001.

FEROLA, S. X. Ministro do STM. CREDN. Seminário sobre a Política de Defesa para o século XXI. Brasília, 2003.

FERREIRA, J. S. **Os meandros do Congresso Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2001.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1ª Edição, 1999.

----- **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política 44, 81-106, 1998.

----- **Os partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989 a 1994**. Revista Dados, volume 38, n. 3, 1996.

----- **Congresso Nacional**: organização, processo legislativo e produção legal. Cadernos de pesquisa CEBRAP Nº 5, 1996.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **Os militares e a democracia**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

----- **A produção do conhecimento: Poder, Política e Defesa Nacional**. In: Política, Ciência & Tecnologia e Defesa Nacional. Rio de Janeiro, Editora UNIFA, 2009.

----- **A sociedade, o Estado e a Defesa Nacional**. [Anais] do VI Encontro nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro, Serviço de documentação da Marinha, 2007.

----- II Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Pensamento Constitucional Brasileiro**. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação. 1978.

FLEMES, D. **Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil**. In: Llanos, Mariana; Mustapic, Ana Maria (Orgs). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2005.

FLEMES, D. **Militares e Parlamento na América Latina: Uma reflexão crítica sobre a função de controle das Comissões de Defesa brasileiras**. 2003.

FLORES, M. C. **Reflexões Estratégicas - Repensando a Defesa Nacional**. São Paulo: Editora É Realizações, 2002.

FLORES, M. C. CREDN. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. CREDN. Audiência pública. 1996.

FRAGA, Alberto. CREDN. Deputado. Audiência pública. 08 de abril de 2003.

FONSECA, A. F. **O Poder Executivo na República Brasileira**. Brasília: Editora UNB, 1981.

FUCILLE, L.A. **A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira**. São Paulo: FAPESP.

FUCILLE, L.A. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. UNICAMP. Tese de Doutorado. 2006.

GERALDO QUINTÃO, M. - Ministro da Defesa. Audiência pública. Brasília, 10 de agosto de 2000.

GERALDO QUINTÃO, M. Ministro da Defesa. Seminário sobre a Política de Defesa para o século XXI. Brasília, 2003.

GOLDMAN, Alberto. CREDN. Deputado. Audiência pública. 14 de maio de 2003.

GOMES, K, M, P. **Proposta de fiscalização e controle**: Um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008.

GRILLO, V. A. **A separação de poderes no Brasil**. Blumenau: Edifurb, 2000.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Reflexos sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Ministério da Defesa, 2004.

HAMILTON, A; MADISON, J; JAY, J. **O Federalista**. 3a ed. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas, Russel, 2009.

HAULY, L. C. CREDN. Audiência pública. Brasília, maio de 2005.

HOOBES, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e civil**. 3. Ed. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1983

IVES GANDRA, S. M. **A separação de poderes no Brasil**. Vol. IV. Brasília: 1985.

INÁCIO FILHO, Geraldo. **As ordens do dia e a fabricação da representação militar no Exército Brasileiro**. INTERMEIO. Revista do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS. V.12 n.23. 2006.

JAIRO CÂNDIDO. **Seminário sobre Defesa Nacional**. Ministério da Defesa. Brasília, 2003.

JENOÍNO, José. CREDN. Esclarecimentos sobre prioridades, diretrizes e planos de trabalho do Ministério da Defesa. Audiência pública. Agosto de 2000.

JENOÍNO, Jose. CREDN. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

JOSÉ MURILO, C. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora ZAHAR, 2005.

JOSÉ VIEGAS, F. Ministro da Defesa. CREDN. Audiência pública. Brasília, 14 de maio de 2003.

JOBIM, Nelson. Ministro da Defesa. **A Defesa na agenda nacional**. Revista interesse nacional.

JUNGMANN, Raul. **Por uma defesa transparente**. Jornal da Câmara. 28 de setembro de 2009.

LLANOS, M; MUSTAPIC, A. M. **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. (Org.) Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LEVY, L. W; ROCHE, J. P.(Org.) **O processo político americano**. Rio de Janeiro : Record, 1964.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, F. **A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos. CEBRAP, novembro de 2006.

LIMONGI, F. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos – A Literatura Norte-Americana Recente**”. BIB, Nº 37. 1994.

- LUIS FERNANDES. FAPERJ. CREDN. Seminário sobre a Política de Defesa para o século XXI. Brasília, 2003.
- LUIZ TOLEDO, M. USP. CREDN. Seminário sobre a Política de Defesa para o século XXI. Brasília, 2003.
- LOPES, M. Deputado. CREDN. Audiência pública. Brasília, 25 de junho de 2003.
- MACIEL, M. **O Pensamento Constitucional Brasileiro**. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.
- MAINWARING, S. P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. 25. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- MARINHO, J. **O Pensamento Constitucional Brasileiro**. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.
- MARTINS, R. R. **Segurança Nacional**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- MARTINS FILHO, J. R. O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás. Revista *Olhar*. São Carlos-SP. 104-120. 2001.
- MATOS C.M. **A Defesa Nacional esquecida pelos candidatos**. São Paulo: Folha de São Paulo, 23 de outubro de 2006.
- MATTOS, L. Deputado. CREDN. Audiência pública. Brasília, 25 de junho de 2003.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Forças armadas, defesa e segurança. Strategic Evaluation. 2007.
- MILL, J. S. **Considerations on Representative Government**. Forum Books, 1964.
- MINISTRO DA AERONÁUTICA. CREDN. Audiência pública. Brasília, 31 de março de 1999.
- MINISTRO DO EXÉRCITO. CREDN. Seminário sobre a Política de Defesa para o século XXI. Brasília, 2003.
- MINISTRO DA MARINHA. CREDN. Seminário sobre a Política de Defesa para o século XXI. Brasília, 2003.
- MONTESQUIEU, C. **O espírito das leis**. Tradução Pedro V. Mota. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MOREIRA ALVES, Marcio. CREDN. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.
- MULLER, Gustavo. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, Nº 1, 2005.

OLIVEIRA, E. R de. **Democracia e Defesa Nacional**. Barueri-SP: Editora Manole, 2005.

----- **As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)**. Petrópolis: Editora Vozes, 1976.

----- **De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia**. Campinas: Editora Papirus, 1994.

----- **O Legislativo e a Defesa Nacional**. Brasília: Correio Brasiliense, 2002.

----- **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas**. Revista Interesse Nacional, abril-junho 2009.

----- **O presidente, o Congresso e a defesa nacional**. *Correio Popular*, 25 de junho de 1996.

OLIVEIRA, E. R; SOARES, S. A. **Forças Armadas, direção política e formato institucional**. In D´Araujo, M. C; Castro, C. Org. Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

OLIVEIRA, L.H.H. - Universidade Estadual de Londrina – Revista de Sociologia e Política Nº 15: 11-29 NOV. 2000.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann. - Universidade Estadual de Londrina – Revista de Sociologia e Política Nº 15: 11-29 NOV. 2000 - pagina 15

OLIVEIROS, S. Ferreira. CREDN. Seminário. Política de Defesa para o século XXI. 2003.

OTHON LUIZ, P. S. CREDN. Seminário sobre a Política de Defesa para o século XXI. Brasília, 2003.

PAIM, A. **Partidos políticos e sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora UGF, 1994.

PAIM, A. **A discussão do poder moderador no Segundo Império**. Introdução ao pensamento político brasileiro. Brasileira: Editora UNB, 1982.

PEDERIVA, J. H. **A defesa brasileira e o orçamento**. Security and Defense Studies Review. v.3, n.2, 2004.

PEREIRA, Antonio Carlos. Jornalista. CREDN. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

PERPÉTUA, Almeida. CREDN. Deputada. Audiência pública. 25 de junho de 2003.

PESSANHA, Charles. USP, Tese de doutorado. 1999.

PETERSON, P. P. **Processo legislativo: a revisão entre as casas no congresso nacional**.

PINTO J.R.A; ROCHA A.J.R., SILVA R.D.P (Org.) **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

----- **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

PRADO, C. Jr. **Evolução política do Brasil**: Colônia e império. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

PROENÇA, D; DINIS, E. **Política de Defesa no Brasil**: uma análise crítica. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1998.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Democracia na América Latina. Tradução de Mônica Hirtz. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004. Página 21.

QUIRINO, C. G; VOUGA, C.; BRANDÃO, G. M. **Clássicos do pensamento político**. 2. ed. rev. – São Paulo: Editora da USP, 2004.

RANZOLIN, Ivan. Deputado Federal. CREDN. Audiência pública. Brasília, 11 de junho de 2003

REBELO, Aldo. Presidente da Câmara dos Deputados. A Defesa Nacional na visão do Poder Legislativo. [Anais] do VI Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Serviço de documentação da Marinha, 2007.

----- CREDN. Seminário sobre a Política de Defesa para o século XXI. 2003.

----- CREDN. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

REGO, A. C. P. **O Congresso Brasileiro e o regime militar (1964-1985)**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

REGO BARROS, Sebastião. CREDN. Seminário. Novos rumos da política brasileira de defesa nacional. A atual política de relações exteriores. Integração da região amazônica. Audiência pública. 1996.

RODRIGUES, R. V. **A propaganda republicana**. Introdução ao pensamento político brasileiro. Brasília: Editora UNB, 1982.

RODRIGUES, Francisco. CREDN. Deputado. Audiência pública. 31 de março de 1999.

ROUQUIÉ, ALAIN. **The Military and the State in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1987.

ROUQUIÉ, ALAIN. **Os partidos militares no Brasil**. Coord. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Tradução de José Cretella Júnior e Agnes Cretella. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS FILHO, J. L. N. Busca-se a segurança, planeja-se a defesa: uma introdução à (re)discussão dos conceitos de segurança e de defesa nacional na realidade brasileira. REDES 2002. Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa. Painel de Inteligência. Brasília, 2002.

SARAMAGO, J. **O que é, afinal, a democracia?** Alterglobalização. Lê monde diplomatique. Brasil. 01 de agosto de 2004. Tradução: Jô Amado.

SARNEY, J. R. "O Senado". In BRIGAGÃO, C; MENDES, R.S. (Org.) **História do Poder Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003.

SERRA, C. H. A. **Ética** de Fábio K. Comparato. Resenha. Revista Eletrônica Portas, Junho de 2007.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Volume 2. Tradução de Luís Cristóvão de Aguiar. 4ª edição. Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.

SMITH, S.S.; DEERING, C. J. **Comissões do Congresso nos Estados Unidos**. Brasília: Centro gráfico do Senado, 1985.

SCHMITT, R. **Partidos políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2000.

SOARES, S.A. **Forças Armadas e sistema político na consolidação da democracia**: o Brasil pós-1989. CHDS/REDES, Washington DC, 2001.

----- **A construção da democracia e traços da mentalidade política militar (1985-1993)**. In Teoria & Pesquisa. São Carlos: UFSCar, 2005. p.49-81.

----- **Controles e autonomia**. As Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999). São Paulo: UNESP, 2006.

----- **As antinomias das relações civis-militares no Brasil**. In: Soares, S.A; Suzeley, K. M. Org. Novas ameaças: dimensões e perspectivas. São Paulo: Sicurezza, 2003.

STEPAN, A. **Os militares: da abertura à nova república**. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 1986.

----- **Rethinking military politics**: Brazil and the Southern Cone. Princeton University Press, 1988.

----- **The military in politics: Changing patterns in Brazil**. Princeton University Press, 1971.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

THOMAZ NÔNO, J. CREDN. Audiência pública. Brasília, 31 de março de 1999.

TREVISAN, Leonardo. **O pensamento militar brasileiro**. São Paulo: Global editora, 2005.

SVARTMAN, E; D'ARAUJO, M. C; SOARES, S. A; **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: III Encontro da ABED**. Campinas: Mercado das letras, 2009.

VIEIRA, Laerte. Deputado. **O Pensamento Constitucional Brasileiro**. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **O Pensamento Constitucional Brasileiro**. Câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.

WALTZ, K. N. **O homem, o estado e a guerra**: uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Editora Cultrix, 1968.

WEFFORT, F. C. **Os clássicos da política** (Org.). São Paulo: Editora Ática, 2003.

WIEMER, Fernando Eduardo Studart. **Anais**. Sexto Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007.

WILSON, J. Deputado. CREDN. Audiência pública. Brasília, 05 de setembro de 2003.

LITERATURA DE REFERÊNCIA

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

BERLOFFA, R.R. **Teoria Geral do Estado e Ciências Políticas**. Campinas: Bookseller, 2004.

BIDDLE, S. **Military Power: explaining victory and defeat in modern battle**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

BILAC, O. **A Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1965.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

BRIGAGÃO, C; PROENÇA, D. **Concertação Múltipla: Inserção Internacional de Segurança do Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BRIGAGÃO, C; PROENÇA, D. (Org.) **O Brasil e os novos conflitos internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora, 2006.

CERVO, A.L. **O Desafio Internacional: a Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos Dias**. Brasília: Editora UNB, 1994.

CLAUSEWITZ, C. V. - **Da Guerra**, São Paulo: Martins Fontes, 2003.

COHEN, E. **A Revolution in Warfare**. in *Foreign Affairs*, vol. 75, n.º 2, 1996.

- CREVELD, M. **Technology and War: from 2000 BC to Patton**, Cambridge,:Cambridge University Press, 1987.
- COSTA, D. **O Brasil Diante dos Desafios Internacionais de Segurança e Defesa**. Rio de Janeiro: Mimeo, 2003.
- COSTA, D. **Brasil: Defesa do Estado**. Rio de Janeiro: Cebres, 1996.
- DELGADO, P. Deputado Federal. CREDN. Audiência pública. Brasília, 14 de maio de 2003.
- DEUTSCH, K. **Política e governo**. Brasília: Editora UNB, 1979.
- DUPAS, G. **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**. São Paulo: Alfa-ômega, 1999.
- HEYE, T. **Os determinantes políticos dos gastos militares no pós-guerra fria**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.
- HOFMEISTER, W. **Segurança internacional**. Rio de Janeiro: 2007.
- KRITSCH, R. **Soberania: a construção de um conceito**. São Paulo: Imprensa Oficial USP, 2002.
- LIDER, J. **Da natureza da guerra**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1987.
- LIPSON L. **A civilização democrática**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- MARQUES A. A. **Concepções de Defesa Nacional no Brasil: 1950 a 1996**. Campinas: UNICAMP. Dissertação de Mestrado. 2001.
- **Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-guerra fria**. Curitiba: Revista de sociologia e política N° 20, 2003.
- MORGENTHAU, H – **Política entre as nações**.
- NISBET, R. **Os Filósofos Sociais**. Brasília: Editora UNB, 1973.
- NEUMANN, F. **Estado democrático e Estado autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.
- PALOMBARA, J. **A Política no interior das nações**. Brasília: Editora UNB, 1974.
- SANTOS, M. **O caminho da profissionalização das Forças Armadas**. Rio de Janeiro: Instituto Histórico Cultural da Aeronáutica, 1991.
- SOUZA JUNIOR, C. S. **Consenso e constitucionalismo no Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzano, 2002.

DOCUMENTOS UTILIZADOS

- Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília, 1996.
- Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília, 2005.
- Câmara dos Deputados. CREDN. Relatório final de atividades de 1998.

Câmara dos Deputados. CREDN. Relatório final de atividades de 1999.
Câmara dos Deputados. CREDN. Relatório final de atividades de 2000.
Câmara dos Deputados. CREDN. Relatório final de atividades de 2001.
Câmara dos Deputados. CREDN. Relatório final de atividades de 2002.
Câmara dos Deputados. CREDN. Relatório final de atividades de 2003.
Câmara dos Deputados. CREDN. Relatório final de atividades de 2004.
Câmara dos Deputados. CREDN. Relatório final de atividades de 2005.
Câmara dos Deputados. CREDN. Relatório final de atividades de 2006.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1985.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1986.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1987.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1988.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1989.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1990.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1991.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1992.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1993.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1994.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1995.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1996.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1997.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1998.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1999.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 2000.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 2001.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 2002.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 2003.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 2004.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 2005.
Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 2006.
Presidência da República. Decreto Nº 4.801. Brasília, de 06 de agosto de 2003.

Universidade Federal Fluminense

Doutorado em Ciência Política

Aluno Marcio Rocha

Entrevista com o Deputado Emanuel Fernandes

Presidente da CREDN em 2010

1 – Quais as funções que V. Exa. já desempenhou na CREDN?

R: Fui Presidente da CREDN durante todo o ano de 2010

2 - Quais as principais dificuldades do Legislativo no trato do tema Defesa Nacional que V. Exa. identifica na atualidade?

R: O Legislativo, através da CREDN, tem um bom relacionamento com o Ministério de Defesa Nacional, conhece bem a Estratégia Nacional de Defesa e tem dificuldades de ajudar a implementá-la (a END).

3 – V. Exa. acredita que os problemas afetos a Defesa Nacional têm sido tratados de forma adequada pelo Poder Legislativo?

R: Sim. A CREDN possui membros altamente comprometidos com a Defesa Nacional e com seus problemas.

4 – V. Exa. acredita que os problemas afetos a Defesa Nacional têm sido tratados de forma adequada pelo Poder Executivo?

R: O Poder Executivo tem um discurso de apoio à Defesa Nacional, porém esse apoio não se reflete em termos de recursos.

5 - Na opinião de V. Exa., qual a importância e qual tem sido o papel do Poder Legislativo no trato e condução das questões afetas a Defesa Nacional atualmente?

R: O Poder Legislativo em geral não dá muita importância no trato e na condução das questões da Defesa Nacional. A CREDN, ao contrário, é uma grande aliada e se preocupa (estuda, discute, defende) com a Defesa Nacional.

6 - Quais os resultados práticos das discussões sobre Defesa Nacional pelo Poder Legislativo?

R: De prático, tem havido muito pouco resultado, além da nova Estratégia Nacional de Defesa e do despertar para a necessidade de reaparelhamento das Forças Armadas.

7 – Como V. Exa. avalia a participação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no trato dos assuntos afetos a Defesa Nacional no período 1996 a 2006.

a) qual a participação nas discussões da confecção da Política de Defesa Nacional de 1996?

b) qual a participação nas discussões da criação do Ministério da Defesa em 1999?

c) qual a participação nas discussões da confecção da Política de Defesa nacional de 2005?

R: Não tenho condições de avaliar, pois não estava na CREDN nesse período.

8 – Como V. Exa. avalia o envolvimento e o desempenho dos Presidentes e dos Vice-Presidentes da CREDN nas questões afetas a Defesa Nacional no período 1996 a 2006.

R: Não tenho condições de avaliar, pois não estava na CREDN nesse período.

10 – Na opinião de V. Exa., qual a importância para a Defesa Nacional da existência, no Brasil, de uma forte base industrial de defesa?

R: Uma forte indústria de defesa potencializa o poder dissuasório, pois mostra a capacitação de aumentar esse poder sem depender de terceiros.

11 - V. Exa. identifica conflitos entre os Poderes Legislativo e Executivo no trato das questões afetas à Defesa Nacional? V. Exa. poderia, por favor, explicar as razões para tal situação.

R: Não creio que haja conflito. Já houve, em função do Golpe de 64, mas hoje há uma grande harmonia.

12 – Como V.Exa. avalia a questão da rotatividade obrigatória dos membros da CREDN em termos de aquisição de experiência, efetividade no trato dos assuntos afetos a Comissão, resultados, etc.?

R: A CREDN é uma das 3 Comissões Permanentes mais prestigiadas da Câmara. Há pouca rotatividade, e seus membros, quase sempre, optam por ela anos a fio. Durante o período em que fui seu Presidente, eram membros 3 ex-Presidentes da Câmara (Ibsen Pinheiro, Aldo Rebello e Arlindo Chinaglia), além de figuras notórias da Câmara Federal (Fernando Gabeira, Raul Jungman, Marcondes Gadelha etc). Foi uma pena que vários desses parlamentares não se candidataram e estão desfalcando a CREDN.

13 – Que outras considerações V. Exa. faria a respeito do tema Defesa Nacional?

R: Considero importante que se eleve o orçamento da Defesa Nacional, pois nossas Forças Armadas estão desaparelhadas, e nosso País é continental.

* * * * *

Universidade Federal Fluminense

Doutorado em Ciência Política

Aluno Marcio Rocha

Entrevista com o Deputado Haully

Ex-Presidente da CREDN

1 - Qual a opinião de V. Exa. sobre o tema Defesa Nacional ?

R - Comemoramos em 2009 os 10 anos do Ministério da Defesa. Mas esta questão deve ser analisada sob um enfoque mais amplo, eliminando-se a restrição em relação aos armamentos e outros mecanismos táticos. A Defesa Nacional deve tratar inclusive dos grandes problemas brasileiros que afetam a maioria de nossa população, como o narcotráfico e a conseqüente criminalidade, em que bandidos se dão à ousadia de anunciar um poder paralelo. Também se inclui a soberania na relações políticas e comerciais, para que o Brasil não perca passivamente seus recursos, como aconteceu recentemente em relação à Petrobras. De um outro enfoque, a Defesa Nacional deve ter braços voltados para as questões sociais, de saúde, de educação e enfim de bem-estar.

2 - Quais as principais dificuldades relacionadas com a Defesa Nacional que V. Exa. identifica na atualidade?

R - Ainda há a predominância dessa visão restritiva que aponto acima. Além disso, nas questões específicos, costuma-se agir somente em temas pontuais. A Defesa Nacional exige um plano de manutenção permanente.

3 – V. Exa. acredita que os problemas afetos a Defesa Nacional têm sido tratados de forma adequada pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo?

R - Existe a necessidade de um casamento de idéias e de objetivos dos poderes Executivo e Legislativo para que o tratamento seja mais adequado e mais dinâmico. Caminha-se nesse sentido, mais ainda há um bom trecho a ser percorrido.

4 - Na opinião de V. Exa., qual a importância e qual tem sido o papel do Poder Legislativo no trato e condução das questões afetas a Defesa Nacional?

R - O Poder Legislativo cumpre o seu papel através de um mecanismo próprio, que é uma comissão. A partir disso é que o tema passa a merecer mais preocupação por parte de todos os parlamentares, e não somente dos membros da comissão. Isso resultará em proposições importantes discutidas e votadas pelos deputados federais e pelos senadores, tornando a Defesa Nacional um tema de interesse de toda a população.

5 - Com que freqüência o tema Defesa Nacional tem sido discutido pelo Poder Legislativo?

R - O tema tem sido analisado inclusive sob o aspecto dos problemas pontuais, gerando inclusive a necessidade de visitas dos parlamentares em algumas

localidades. É a prova de que a Defesa Nacional, do ponto de vista do Poder Legislativo, é um assunto muito importante.

6 - Quais os resultados das discussões sobre Defesa Nacional pelo Poder Legislativo?

R - Uma das questões pontuais em 2008 foi a ida de uma comitiva parlamentar para o Estado de Roraima, devido aos problemas em torno da demarcação da Reserva Raposa/Terra do Sol, com passagem pelo povoado de Surumu. A presença dos parlamentares foi solicitada por um deputado e acatada, face à necessidade premente da busca de solução definitiva para aquela situação. Mas outras discussões importantes ocuparam as pautas da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, por meio de audiências e nas sessões normais. Entre elas, a avaliação do novo registro para exportar para a Europa, a rejeição do prazo menor para a liberdade condicional de militar, os acordo de cooperação com outros países, como a com o Equador, em novembro.

7 – Como V. Exa. avalia a participação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no trato dos assuntos afetos a Defesa Nacional no período 1996 a 2007.*

Excelente () **bom (x)** médio () baixo ()

8 – Como V. Exa. avalia o envolvimento e o desempenho dos Presidentes e dos Vice-Presidentes da CREDN nas questões afetas a Defesa Nacional no período 1996 a 2007.*

b) Excelente () **bom (x)** médio () baixo ()

9 – V. Exa. considera que a mídia/imprensa brasileira tem dado o devido destaque, de forma correta e adequada, aos problemas afetos a Defesa Nacional?

R - Os grandes jornais tem dado a devida atenção. O que não pode é limitar a produção editorial aos assuntos pontuais da Defesa Nacional. As grandes reportagens são contributivas e devem ser estimuladas pelos veículos de comunicação.

10 – Na opinião de V. Exa., qual a importância para a Defesa Nacional da existência, no Brasil, de uma forte base industrial de defesa?

R - Bem, estamos falando de bens e serviços, inclusive a partir da pesquisa, visando a Defesa Nacional. Pela interpretação do governo a base industrial de defesa seria o conjunto das empresas públicas e privadas na busca de ferramentas adequadas para a nossa defesa, inclusive para se libertar da dependência no setor. Dentro disso, é importante.

11 - V. Exa. identifica conflitos entre os Poderes Legislativo e Executivo no trato das questões afetas à Defesa Nacional? V. Exa. poderia, por favor, explicar as razões para tal situação.

R - Não há conflito. O que podemos dizer é que existe a necessidade de um aprimoramento do diálogo, para que os objetivos sejam traçados e definidos com mais agilidade e menor possibilidade de equívocos.

12 – Que outras considerações V. Exa. faria a respeito do tema Defesa Nacional?

R - Reforço que a partir da maturidade tanto o Legislativo quanto o Executivo poderão ampliar a abordagem do tema. A Soberania Nacional é a preocupação básica. Isso inclui um país suficientemente preparado para defender os interesses de sua população em todos os sentidos.

Universidade Federal Fluminense
Doutorado em Ciência Política

Aluno Marcio Rocha

Entrevista com o Deputado Bolsonaro

Objeto da pesquisa – O Poder Legislativo e as questões relacionadas com a Defesa Nacional. O Deputado Bolsonaro foi selecionado para ser entrevistado em função da experiência de mais de duas décadas integrando Comissões de Defesa (CDN e CREDN) na Câmara dos Deputados.

Pergunta – Como integrante da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), qual a opinião de V. Exa. sobre Defesa Nacional, assunto que tem sido muito discutido nos últimos cinco anos e está, atualmente, em evidência.

Deputado Bolsonaro – Em qualquer país do mundo, nos Parlamentos, uma das Comissões mais importante é a de Defesa Nacional. No Brasil temos uma situação diferente. No caso da nossa Comissão de Defesa, um fato importante foi quando ela foi transformada em CREDN, em 1996, quando o parlamentar poderia ser titular perante uma única Comissão. Como não havia voluntários para a CREDN, houve a prerrogativa para que os parlamentares pudessem ser titulares dela e de outra Comissão também. A CREDN era uma Comissão que não atendia aos interesses dos parlamentares, pois é muito mais importante o parlamentar estar em uma Comissão de Transportes, de Finanças e Tributação, de Constituição e Justiça, entre outras. O fato é que a CREDN começou a agregar os valores mais antigos da Câmara. Por exemplo, os seis últimos Presidentes da Câmara estão nesta Comissão. Geralmente lá temos ex-governadores, ex-prefeitos de capitais, parlamentares mais experientes e que estão nesta Comissão como a segunda opção deles. A Comissão tem feito um trabalho razoável. Não é bem como eu gostaria que fosse, em função de muitas interferências políticas, afinal é uma Comissão política, sendo que hoje está muito mais voltada para Relações Exteriores, se bem que não interfere, e a boa política internacional não é discutida ali.

Pergunta – V. Exa. Considera que o tema Defesa Nacional tem sido adequadamente tratado pelo Poder Executivo na atualidade?

Deputado Bolsonaro – Não, o Poder Executivo manda, não é só na Comissão de Defesa, manda em todo o Congresso Nacional. Não quero defender os interesses do parlamentar, mas na verdade o Executivo manda no Legislativo, porque o Parlamentar que assinar uma CPI contrária ao Governo, ou que vota um projeto contrário aos interesses do Governo, ele não atende os interesses de bancada, ou não consegue atender os interesses de seus estados. Portanto, a nossa Comissão, e o Congresso como um todo é servil ao Executivo.

Pergunta – Considerando o cenário atual, qual a importância que o Poder Legislativo atribui ao trato e condução das questões envolvendo a Defesa Nacional?

Deputado Bolsonaro – Com todos os defeitos que nós temos lá, é preferível uma atuação da Comissão assim a um Executivo mandando livremente.

Pergunta – Considerando o momento atual, com que frequência o Legislativo trata as grandes questões relacionadas com a Defesa Nacional?

Deputado Bolsonaro – Nós não tratamos por livre iniciativa nossa, raramente e quando nós somos muito provocados é que tomamos a iniciativa para esses casos de política externa, ou nos casos de emergência nacional, quando requer uma participação nossa.

Pergunta – V. Exa. consegue identificar resultados práticos, por parte do Legislativo, na condução dos assuntos de Defesa? Por exemplo, após as audiências públicas com os Comandantes militares, houve uma promessa de a CREDN propor quatro emendas no orçamento que beneficiassem as Forças Armadas. Quais os resultados práticos dessas e outras ações do Legislativo?

Deputado Bolsonaro – A nossa pressão é muito pequena, quando chega o momento de transformar essa promessa em realidade, nada acontece. O que alguns falam, na atualidade, sobre orçamento impositivo para questões de Defesa, nós já brigamos por isso há algum tempo. Veja o caso da Indústria de Defesa. Um empresário nacional somente investirá neste setor se houver garantia de manutenção da produção, somente venderá no exterior se isso já estiver ocorrendo em âmbito interno, o que não é o nosso caso.

Pergunta – Caso V. Exa. pudesse fazer uma avaliação da atuação da CREDN no período de 1996 a 2010, qual seria esta avaliação: excelente, boa, média ou baixa?

Deputado Bolsonaro – De zero a dez eu daria uma nota três.

Pergunta – Com relação à atuação dos Presidentes da CREDN no período 1996 a 2010, qual a avaliação que V. Exa. faz deles?

Deputado Bolsonaro – Já tivemos Presidentes péssimos, sem conhecimento mínimo do assunto. Como é escolhido o Presidente da Comissão? De acordo com o número de parlamentares, é dada uma prioridade de escolha de Comissões. Por exemplo, o partido mais importante, com maior número de parlamentares, escolhe a Comissão de Constituição e Justiça, uma das mais importantes do Congresso. Às vezes um partido pequeno, sem expressão, escolhe a de Relações Exteriores porque dá projeção ao presidente do partido, muitas vezes sem o conhecimento mínimo do assunto tratado pela Comissão, com autoridade para decidir em nome da instituição. Idem para a CREDN.

Pergunta – O que ocorre na escolha dos parlamentares que irão integrar as Comissões?

Deputado Bolsonaro – É um pouco diferente. O nível é melhor. Em função do número de vagas nas Comissões para cada partido, o parlamentar procura integrar aquela Comissão na qual tenha maior experiência e conhecimento.

Pergunta – Então a rotatividade, o nível de especialização, não tem interferido na composição das Comissões?

Deputado Bolsonaro – Na composição não, mas na Presidência sim.

Pergunta – Considerando a experiência de V. Exa. na CREDN, como avalia a mídia brasileira no trato das questões envolvendo a Defesa Nacional?

Deputado Bolsonaro – Ela não trata. Eles se lembram da gente somente nos momentos de crítica. No meu caso particular, quando eu quero alguma matéria de interesse das Forças Armadas, eu busco a imprensa em São Paulo, pois no Rio de Janeiro eu não tenho espaço. Hoje a imprensa é censurada pela grana, pois a imprensa que divulgar algo contrário ao Governo, a não ser aquilo que tem de divulgar, que não dá para segurar, pois é de conhecimento de todos, não terá espaço no orçamento para publicidade do governo, algo em torno de três bilhões de reais, que são gastos com propaganda oficial nos três níveis de governo.

Pergunta – Outro assunto está relacionado à Indústria de Defesa. Como V. Exa percebe a importância de existir uma base industrial de defesa para fortalecer a área de Defesa no país?

Deputado Bolsonaro – Quem tem que se preocupar com Defesa? É alguém que tem algo cobiçado pelos outros. Nós temos riquezas que provocam cobiça? Sim. Se você considerar a região amazônica nós temos ali biodiversidade, recursos minerais estratégicos, água potável, reserva de gás, etc., e o que é mais importante, grandes espaços vazios, que causam cobiça de países como a China, e que em tese nós

não cuidamos e ainda devastamos, conforme amplamente divulgado pela imprensa, incluindo a internacional.

Pergunta – Em função de sua experiência como parlamentar nas comissões de defesa (CDN e CREDN), a mais de duas décadas, quais os principais conflitos que V. Exa percebe entre os Poderes Legislativo e Executivo relacionados com as questões de Defesa Nacional?

Deputado Bolsonaro – O conflito é geral.

Pergunta – Finalizando esta entrevista, que outras considerações V. Exa faria sobre as questões envolvendo o tema Defesa Nacional?

Deputado Bolsonaro – O grande problema envolvendo este tema e que nós temos no Brasil está relacionado com a Amazônia. Aquilo é solução para o mundo. Existe certo comodismo com aspectos de segurança relativos aquela rica região. Isso poderá constituir uma ameaça.

* * * * *

Universidade Federal Fluminense
Doutorado em Ciência Política

Aluno Marcio Rocha

Entrevista com a Ex-Deputada Sandra Starling

1 - Qual a opinião de V. Exa. sobre o tema Defesa Nacional ?

R - O tema era totalmente relegado a segundo plano, quando fui deputada federal e integrante da CREDN. Para que o leitor possa ter uma idéia disso, das 3 Forças, somente a Marinha tinha assessoria presente, permanentemente, mas terei oportunidade de mostrar que, mesmo assim, ela não conseguia ter controle sobre as ações governamentais a respeito do tema.

2 - Quais as principais dificuldades relacionadas com a Defesa Nacional que V. Exa. identifica na atualidade?

R - Ao contrário de países que vivenciaram situações de guerra no século passado, não há um interesse da sociedade por esse tipo de tema, exceto (e com muita desinformação), no que tange à Floresta Amazônica. Mesmo assim, mais ou menos restrito a ONG's interessadas na questão indígena ou grupos que são contrários à aplicação do entendimento do direito indígena sobre as terras de seus ancestrais. Exemplo moderno disso é a controvérsia sobre a demarcação de áreas contínuas na Raposa Serra do Sol.

3 – V. Exa. acredita que os problemas afetos a Defesa Nacional têm sido tratados de forma adequada pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo?

R - De modo algum. Evidentemente, não tenho acompanhado diariamente as discussões no Congresso, porque não mais tenho mandato. Entretanto, posso quase afirmar que o tema não mobiliza, na medida em que quase nada sobre a questão é tratada na imprensa, com a rara exceção do jornal “O Estado de São Paulo”. Aliás, desde os anos 90, só esse jornal e a “Gazeta Mercantil”, depois o “Valor Econômico” cobrem assuntos desse porte. Citarei um episódio acontecido comigo: estudava muito de perto os acordos bilaterais assinados durante os governos Itamar e FHC e todos eles continham cláusulas de concessão de direitos sobre o subsolo marítimo – inclusive, o que foi assinado com a ...Suiça! Imagine concessão recíproca de direitos sobre o fundo do mar com um país que sequer tem mar!!! Pois bem: diante de uma palestra do então Ministro da Marinha que se referiu às riquezas do subsolo marítimo como “a mais importante arma de persuasão de que dispunha o país”, solicitei uma conversa com seus assessores para perguntar se eles sabiam das cláusulas daqueles acordos. Foi um “Deus nos acuda”, porque a Marinha de nada sabia.

4 - Na opinião de V. Exa., qual a importância e qual tem sido o papel do Poder Legislativo no trato e condução das questões afetas a Defesa Nacional?

R - No Legislativo, com raras e não tão preparadas intervenções, os parlamentares quase nada entendem sobre o assunto.

5 - Com que frequência o tema Defesa Nacional tem sido discutido pelo Poder Legislativo?

R - Também vou lembrar com um exemplo como a questão é relegada a segundo plano: quando cheguei na Comissão, ela era conhecida como a “Comissão dos Punhos de Renda” (procure Ata do discurso proferido pelo saudoso Franco Montoro, quando assumiu a Presidência da Comissão, salvo engano em 1995). Na maioria dos casos, parlamentares só queriam aquela Comissão por causa das viagens ao exterior – sem nenhum controle sobre o que iam fazer lá fora.

6 - Quais os resultados das discussões sobre Defesa Nacional pelo Poder Legislativo?

R - Não consigo me lembrar de nenhum resultado relevante.

7 – Como V. Exa. avalia a participação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no trato dos assuntos afetos a Defesa Nacional no período 1996 a 2007.*

a) Excelente () bom () médio () **baixo (x)**

*Refiro-me ao período 1996/1998, quando estava na Câmara.

8 – Como V. Exa. avalia o envolvimento e o desempenho dos Presidentes e dos Vice-Presidentes da CREDN nas questões afetas a Defesa Nacional no período 1996 a 2007.*

Excelente () bom () médio () **baixo (x)**

9 – V. Exa. considera que a mídia/imprensa brasileira tem dado o devido destaque, de forma correta e adequada, aos problemas afetos a Defesa Nacional?

R - Já foi respondida anteriormente.

10 – Na opinião de V. Exa., qual a importância para a Defesa Nacional da existência, no Brasil, de uma forte base industrial de defesa?

R - Entendo que esta seria importante em razão dos investimentos em P&D que certamente dela adviriam.

11 - V. Exa. identifica conflitos entre os Poderes Legislativo e Executivo no trato das questões afetas à Defesa Nacional? V. Exa. poderia, por favor, explicar as razões para tal situação.

R - Não vejo conflitos. Por exemplo: por que não está havendo discussão aprofundada sobre os negócios com a França. Sugiro que seja feita uma pesquisa sobre os acordos com aquele país. Seria muito ilustrativo.

Universidade Federal Fluminense

Doutorado em Ciência Política

Aluno Marcio Rocha

**Entrevista com o Assessor Parlamentar do Ministério da Defesa
Sérgio de Oliveira Freitas**

1 - Qual o(s) período(s) em que V. Exa. desempenhou a função de assessor parlamentar?

R - Em realidade, foram períodos não consecutivos, a saber: 1994 - 1999, como Adjunto na Assessoria Parlamentar do extinto EMFA. Depois, de 2000 – 2003 como Assessor Parlamentar Adjunto da Aeronáutica(GM-7), seguindo-se em 2003-2004, como Chefe da ASPAR. Finalmente, de setembro de 2009 a março de 2011, como Assessor Especial do Ministro da Defesa, na área Parlamentar e Federativa.

2 - Quais as principais dificuldades do Legislativo no trato do tema Defesa Nacional que V. Exa. identifica na atualidade?

R - O tema: Defesa Nacional, hoje, tem tomado uma dimensão mais adequada à grandeza de nossa Nação. A participação da sociedade e de seus representantes em discussões da Reestruturação e do Papel das Forças Armadas, assim como na necessidade de compra de equipamentos, dentre outros, denotam que há um crescimento no interesse das discussões. O que se afigura como dificuldade maior, ainda é o desconhecimento generalizado no tocante a estes mesmos temas ligados à Defesa e às Forças Armadas, embora não haja má vontade por parte dos Congressistas. Esta é a maior razão da necessidade de que as Assessorias Parlamentares do MD e das Forças terem um papel preponderante no esclarecimento e emissão de notas técnicas durante discussões em ambas as Casas do Congresso Nacional.

3 - V. Exa. acredita que os problemas afetos a Defesa Nacional têm sido tratados de forma adequada pelo Poder Legislativo?

R - Sim, acredito. A intensidade ainda deixa a desejar, bem como o desconhecimento das peculiaridades, mas temos demonstrações recentes de apoio. Na tramitação e aprovação da própria reestruturação do Ministério da Defesa, independentemente de ser situação ou oposição, houve apoio e até emendas que trouxeram maiores garantias quando da necessidade de emprego do poder de polícia, além da criação da obrigatoriedade de existência do Livro Branco.

Na parte Orçamentária, os discursos ainda não têm se refletido diretamente no aumento de verbas mas, já há perspectivas de melhoria e de maiores discussões.

4 - Quais os resultados práticos das discussões sobre Defesa Nacional pelo Poder Legislativo? (obs: tanto com o Executivo, Forças Armadas, indústria de defesa, etc.)

R - Embora tenha sido de iniciativa do Executivo, a Estratégia Nacional de Defesa teve ampla divulgação junto aos Congressistas e, sem dúvida, tornou-se um marco despertador de interesse. A Indústria de Defesa, amplamente trabalhada com entidades envolvidas, tais como CNI, FIESP, Indústria Têxtil, Empresas de ponta em São José dos Campos, dentre outras, têm contribuído na formulação de uma Política Nacional e nas definições de Produtos de Defesa. Há uma sinalização muito importante advinda de municípios potencialmente capacitados para a formação de pólos de indústria, levando em conta a dualidade de produtos e política de desenvolvimento que permita carga útil de trabalho às empresas que participem.

5 – De forma geral, como eram apresentados/tratados junto ao Legislativo os interesses das Forças Armadas? Como o Legislativo correspondia a essas demandas? Na prática, quais eram os principais assuntos/interesses das Forças Armadas apresentados ao Legislativo?

R - Os principais temas ligados às Forças Armadas têm como característica Constitucional a iniciativa privativa do Executivo. Isso, por um lado, é uma proteção às características básicas das Forças Armadas, não permitindo que iniciativas de parlamentares possam distorcê-las. Por outro lado, prejudicam boas iniciativas que alguns parlamentares poderiam propiciar. Estes, quando querem sugerir alguma iniciativa utilizam-se de uma proposição denominada “Indicação” que, uma vez aprovada no Legislativo, é encaminhada ao Executivo, como se fosse um anteprojeto. Há uma coerência no trato de assuntos de Forças Armadas. Mesmo os partidos de oposição, não costumam criar grandes óbices. As pesquisas populares nos ajudam e a seriedade das instituições militares gera um favorecimento no trato de assuntos diretamente ligados às Forças Armadas. Isso não quer dizer que há sempre facilidade. É muito comum a apreciação de acordos bilaterais na área de defesa e, dependendo do seu teor, há muita discussão.

6 – Quais os resultados práticos das audiências públicas promovidas pelo Legislativo, em que existia a participação de autoridades militares ou autoridades do Executivo ligados a área de defesa?

R - Houve um período em que pouco se utilizava o recurso de Audiências Públicas. Eram consideradas como “sabatinas”, chegando mesmo a serem vistas com pessimismo as idas de autoridades militares ao Congresso. O próprio Executivo, sempre que possível, procurava orientar o voto de suas bancadas no sentido de derrubar requerimentos de convite ou de convocação. Felizmente, isso vem mudando e, talvez pela postura de nosso atual Ministro, houve um aumento na presença de assuntos militares tratados em audiência pública. O resultado prático disso é a

oportunidade de levar ao Congresso detalhes peculiares à atuação das Forças, aumentando a transparência e a própria credibilidade que normalmente já é alta.

7 – Como V. Exa. avalia a participação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no trato dos assuntos afetos a Defesa Nacional, no período 1996 a 2006, considerando os seguintes aspectos:

a) participação nas discussões referentes à confecção da Política de Defesa Nacional de 1996?

R - Praticamente não houve. Foi uma iniciativa do Executivo, com pouca ressonância no Congresso.

b) participação nas discussões referentes à criação do Ministério da Defesa em 1999?

R - Embora tenha sido discutida e votada, a meu ver, faltou um aprofundamento maior, talvez decorrente da falta da iniciativa dos próprios militares que demoraram muito a fazê-lo (durante o período de existência do EMFA e nas discussões da Constituinte e sua posterior revisão). Isto virou objeto de campanha pelo então candidato Fernando Henrique e, em seu segundo Governo, veio sem a profundidade necessária.

Após dez anos de sua criação, finalmente agora, em 2010, houve uma modificação positiva em sua estrutura inicial, fruto de um amadurecimento do Ministério e das Forças Armadas.

c) participação nas discussões referentes à confecção da Política de Defesa nacional de 2005?

R - Desconheço. Foi num período em que estive ausente do País.

8 – Como V. Exa. avalia o envolvimento e o desempenho dos Presidentes e dos Vice-Presidentes da CREDN nas questões afetas a Defesa Nacional no período 1996 a 2006.

R - Foi sempre muito bom e cordial. Apesar de haver presidentes mais ligados à área de Relações Exteriores, os assuntos que lhes eram levados sempre foram objetos de atenção especial e de discussões sérias. Que eu me lembre, todos os Presidentes de ambas as Casas do Legislativo sempre deram a devida atenção aos projetos de nosso interesse e, em sua maioria, concordavam com nossa sugestão de designação de Relatoria e participavam de visitas às nossas Unidades.

9 – Como V. Exa. avalia a questão da rotatividade obrigatória dos membros da CREDN em termos de aquisição de experiência, efetividade no trato dos assuntos afetos a Comissão, resultados obtidos, estímulos na participação de assuntos de defesa, etc.?

R - Na realidade, não há uma rotatividade obrigatória. Há membros que se mantêm por mais tempo e, a cada Legislatura há uma mudança significativa. Isso não implica dizer que todos se interessam diretamente pelos temas de defesa. Há que se considerar que, normalmente, as indicações para a composição da Comissão são feitas pelos Líderes partidários que, para isso, consultam seus deputados. Há muitos que se interessam mais pela área de Relações Exteriores.

No passado, na Câmara, a Comissão de Defesa era separada da de Relações Exteriores e seus membros, em sua maioria se interessavam pelo assunto, pois eram membros de outras comissões e escolhiam como segunda comissão a de Defesa. Com a união das duas, como já acontecia no Senado, o número de membros aumentou um pouco e as discussões são mais variadas.

10 – Que outras considerações V. Exa. faria a respeito do trato do tema Defesa Nacional pelo Legislativo brasileiro?

R - Apenas duas considerações: é de suma importância que todos os assuntos afetos à Defesa Nacional e às Forças Armadas sejam objeto de discussão pelo Congresso. Isso fortifica as Instituições e, gradativamente, insere a própria sociedade nas discussões do papel das Forças Armadas, inicialmente pelos representantes do povo e, através da mídia a sociedade brasileira. Como exemplo, a ainda não terminada capacitação da Força Aérea através de aquisição com transferência tecnológica, foi alvo de discussão por “milhões de técnicos” que surgiram do nada.

O outro ponto, muito em discussão na caserna, seria a constituição de uma bancada de ex-militares eleitos para cargos do Legislativo Federal. Neste aspecto, considero uma conquista que só será possível em longo prazo. Os militares não têm cultura política e, em sua maioria, nem se preocupam com transferência de título de eleitor o que os impossibilita muitas vezes de votar. Aliado a isso, é difícil um Oficial obter votos de Graduados e vice-versa, infelizmente. Os porventura eleitos, têm nos eleitores os seus interesses e não necessariamente em suas Instituições. Por isso, a meu ver, o ideal tem sido a escolha de parlamentares sérios, de renome para porta-vozes das Forças Armadas, mesmo que nunca tenham sequer servido às Forças Armadas. Na maioria das vezes, seus discursos não denotam corporativismo e demonstram que o assunto é relevante.

Essas são minhas considerações. Permaneço a seu dispor para eventuais dúvidas.

* * * * *