

JORGE ZAVERUCHA

Militares e
participação
política no Brasil
do final do
séc. XX e início
do séc. XXI

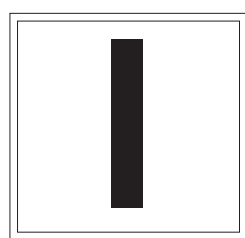
JORGE ZAVERUCHA

é professor do Departamento de Ciências Sociais da UFPE e autor, entre outros, de *Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares* (Civilização Brasileira).

Política Participação

“A forma de operação do capital financeiro em nosso país e sua conseqüente solidão social aparece na política por meio de um discurso cada vez mais autoritário. Esse discurso insiste em que a pílula amarga do eterno ajuste deva ser imposta a uma população que não sabe na verdade o que lhe convém; não fala aos cidadãos, mas a sujeitos, cujo descontentamento interpreta, é claro, como confirmação de sua irracionalidade e ignorância. Daqui há apenas um passo para reprimir com boa consciência as manifestações desse descontentamento – se os governantes vão fazer direito suas contas, em seus cálculos orçamentários deveriam incluir novos gastos para gases lacrimogêneos, balas (esperemos que apenas) de borracha, espionagem de lideranças sociais e soldo extra para policiais e – por que não? – militares, entre outras belezas” (Guillermo O’Donnell) (1).

INTRODUÇÃO



Instaurou-se no Brasil um mito. O de que a nossa democracia está consolidada e os militares recolhidos aos quartéis, portanto, sem significativa participação na vida política brasileira. Este mito foi construído com o beneplácito de alguns membros da Academia (inter)nacional, políticos e de jornais de grande porte. Vejamos.

Hunter (1995) se entusiasmou com a democracia verde-amarela. Chegou a escrever que, “sob o risco do exagero, as condições dos anos 80 e 90 converteram os militares brasileiros em algo parecido a um tigre de papel”. Nessa mesma direção, Couto (1998) diz que, “em 1985 e nos anos seguintes, o Brasil consolida a transição democrática.

¹ “Argentina em Transe”, in Caderno Mais da Folha de S. Paulo, 15 de abril de 2001 (grifo meu).

Os militares voltam aos quartéis e aos limites de suas funções tradicionais. A legislação ditatorial remanescente é eliminada”. Embora vários artigos sobre os militares nesta Constituição sejam similares aos da Constituição de 1967-69 (2). Para Bresser Pereira (1998), “em 1985 o país completou sua transição democrática; em 1988, consolidou-a com a aprovação da nova Constituição”.

Murilo de Carvalho (1999) decretou o fim da era Vargas. Para ele, esta era “acabou pela eliminação, de um lado, do trabalhismo varguista e, de outro, das Forças Armadas como atores políticos nacionais”. Encantado com a criação do Ministério da Defesa ele não se conteve: “A criação do Ministério da Defesa vai ser talvez o ponto final do enquadramento das Forças Armadas na vida democrática”. Ledo engano, como veremos.

Segundo o deputado Delfim Netto (1999), a consolidação da democracia brasileira foi feita por Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato. Por sua vez, o ex-presidente José Sarney (1998) escreveu: “Recebeu FHC o país com o processo democrático consolidado, sem sombras de retrocesso...”. O vice-presidente da República, Marco Maciel (1999), confundindo democracia eleitoral com regime democrático, afirmou que “a evidência maior da consolidação democrática é a rotina das eleições”. Opinião similar à do Exército Brasileiro, que em nota oficial distribuída às organizações militares estipulou: “hoje, a democracia está consolidada entre nós” (3). Seguindo o tom, Fernando Henrique Cardoso, ao ser entrevistado pela revista *Esquerda 21*, declarou: “As Forças Armadas já têm uma noção de qual é o papel delas num Estado democrático, não pressionam nada” (4).

A *Folha de S. Paulo*, em editorial de 4 de junho de 1995, escreveu: “[...] a expectativa ainda insegura de democratização, sujeita ao teste da substituição inesperada (e arriscada) de um presidente da República, Tancredo Neves, por outro, José Sarney, converteu-se, afinal, numa democracia consolidada”. Em 9 de novembro de 1996,

o editorial de *O Estado de S. Paulo*, ao comentar o lançamento da Política de Defesa Nacional por parte de FHC, disse que esta deixou claro “que está consolidada a subordinação dos militares ao poder civil”. Em seguida, Moreira Alves (1997), colunista de *O Globo*, escreveu: “As Forças Armadas também deixaram de intervir na vida constitucional e se restringiram ao seu papel clássico, reafirmando a Constituição de 1988”.

De acordo com Huntington (1994), uma democracia está consolidada quando passa pelo teste “de duas sucessões”, ou seja, o governo perde a eleição para a oposição, e esta se mostra incapaz de fazer sua sucessão. Esta definição, contudo, é problemática. Como lembra Schneider (1995), pelo critério huntingtoniano, o Japão não passaria nesse teste, os Estados Unidos somente passaram por ele em torno de 1840, e o Chile poderia ser considerado uma democracia consolidada às vésperas do golpe pinochetista de 1973.

Diante da dificuldade de operacionalizar o conceito de consolidação, optei por seguir a sugestão de Schneider (1995) de desagregar os componentes que formam um regime democrático. Desse modo, o foco da análise deixa de centrar-se na verificação de estar ou não consolidado o sistema político como um todo. A ênfase passa a ser a contemplação de como os diferentes componentes de uma democracia funcionam.

No caso específico deste artigo, a participação política dos militares no governo FHC, especialmente no seu segundo mandato. Lembrando que estratégias políticas podem ser apresentadas como uma linha contínua entre altos e baixos graus de mudança no regime autoritário. Em um extremo, a continuidade não-democrática significaria zero grau de mudança, enquanto plena democracia estaria no pólo oposto (Colomer, 2000). Tentarei mostrar que o Brasil não se encontra em nenhum desses pólos. No entanto, enfatizarei a regularidade da participação castrense no dia-a-dia da política brasileira, muitas vezes em detrimento de aspectos republicanos.

2 Para uma lista das cláusulas autoritárias, ver Zaverucha, 1998.

3 Informex NR 009, 23 de março de 1999.

4 Janeiro de 1996, nº 1.

MILITARES: SEM O ÔNUS DE SER GOVERNO, MAS COM O BÔNUS DE SER PODER

Orçamento Militar

O Brasil não luta uma guerra convencional há 130 anos, não tem qualquer contencioso interestatal fronteiriço, e a fronteira sul com a Argentina deixou de ser motivo de maiores preocupações. Mesmo assim, o orçamento militar brasileiro vem crescendo em relação a 1985, início da transição democrática. Esta tendência é inversa à ocorrida no Chile e na Argentina, dois países que ainda não resolveram definitivamente a disputa sobre o Canal de Beagle. Isto fica demonstrado no quadro ao lado (5).

O Brasil, em 1995, recuperou a posição de maior importador de armas da América do Sul. De acordo com o Instituto de Estudos Estratégicos de Londres, os gastos militares brasileiros, em milhões de dólares a preços de 1995, foram da seguinte ordem: 1992 – 6,002; 1993 – 7,415; 1994 – 8,452; 1995 – 8,741; 1996 – 10,377; 1997 – 11,247. Note-se como FHC tem sido generoso com os gastos militares. Generosidade, em termos percentuais, inigualável entre os vizinhos sul-americanos. Em um continente marcado pela carência socioeconômica, o então diretor-geral do FMI, Michel Candessus assim se pronunciou sobre o tema: “Os gastos militares excessivos, como qualquer outro tipo de gasto público improdutivo, podem deprimir o nível de investimento privado ou reduzir os gastos públicos de maior produtividade, o que tem um efeito negativo no crescimento” (Rocha, 1998). Neste assunto, FHC não ouviu o FMI.

Curiosamente, o Brasil tinha um efetivo de 276.000 homens ao final do governo do general Figueiredo. Quinze anos depois, a tropa cresceu para 313.000 homens, um aumento em torno de 13%. Estranho paradoxo: diminuem as ameaças externas,

mas os quatro governos civis aumentaram o número de fardados. Visto comparativamente, nota-se que, afora o Brasil, também Colômbia e Venezuela tiveram uma variação positiva. Contudo, a Colômbia encontra-se em guerra civil, e a Venezuela possui litígio fronteiriço e é governada por militar da reserva que tentou derrubar, por duas vezes, um governo constitucional. Até o Peru, que enfrenta problemas com o Sendero Luminoso e disputa territorial com o Equador, teve uma variação negativa no número de fardados.

EFETIVOS MILITARES

| | 1985 | 2000 | variação |
|------------------|---------|---------|----------|
| Brasil | 276.000 | 313.250 | + 13% |
| Colômbia | 66.200 | 146.300 | + 120% |
| Venezuela | 49.000 | 79.000 | + 61% |
| Argentina | 108.000 | 73.000 | - 33% |
| Chile | 101.000 | 94.500 | - 7% |
| Peru | 128.000 | 125.000 | - 2,5% |

Fonte: Secco (2000)

Caso o critério de comparação seja entre orçamento militar e não-militar, os números também impressionam. Durante o primeiro ano do segundo mandato de FHC, o governo investiu mais na área militar do que na área social. Ou seja, foram alocados para Exército, Marinha e Aeronáutica R\$ 489 milhões enquanto as quatro pastas da área social (Saúde, Educação, Assistência Social e Trabalho) ficaram com R\$ 458,6 milhões. Os números se referem aos valores liquidados, isto é, aqueles que efetivamente deixaram os cofres do Tesouro Nacional (Nascimento, 2000).

O orçamento aprovado no início de 1999, todavia, fixou um investimento de R\$ 1,9 bilhão na área social e R\$ 618 milhões para os militares. As pastas

5 *The Economist*, 27 de janeiro de 2001.

militares conseguiram liberar mais rapidamente os recursos e usaram 79,11% do previsto para investir em 1999. Já os quatro ministérios da área social somente utilizaram 24,47% do que estava destinado aos investimentos (6). Programas de erradicação do analfabetismo e transporte escolar, do Ministério da Educação, não receberam um único centavo do que havia sido previsto para investimento em 1999. No total, a pasta só utilizou 28% do que estava previsto para investir no ano passado. O Ministério da Saúde, por sua vez, teve que admitir a volta da febre amarela, sob a forma urbana e rural, uma regressão de 50 anos (Guaraciaba, 2000).

Para o ano de 2000, a influência orçamentária militar continuou significativa. O orçamento do Ministério da Defesa foi o segundo maior da União, empatando tecnicamente com a Saúde e perdendo apenas para a Previdência (Secco, 2000). Nesse mesmo ano, o Ministério da Defesa (MD) bateu dois recordes de investimentos da União. Recursos para investimentos são os destinados a obras e novos projetos e não incluem verbas para as chamadas despesas de custeio, que abrangem gastos como os de pessoal e pagamento de hospitais e de merenda escolar.

Segundo Nascimento (2001), o MD “foi a pasta que usou a maior parcela do que estava previsto para investir no ano e também a que recebeu maior volume de recursos suplementares para investimentos. De um total de R\$ 1,8 bilhão que a Defesa tinha para investir, a pasta usou R\$ 1,7 bilhão, o equivalente a 94% do previsto. Em valores absolutos, a Defesa investiu mais que qualquer uma das pastas da área social e só perdeu para o Ministério dos Transportes, que usou R\$ 2,5 bilhões, 59% do que poderia ter sido usado. Dentro da área social, o ministério que menos investiu proporcionalmente foi o da Educação, que usou 61% dos recursos previstos para investimentos em 2000. Do R\$ 1,1 bilhão que poderia investir, a pasta usou R\$ 673 milhões. Projetos como construção de escolas para ensino especial, fornecimento de refeições e alojamentos para universi-

tários e compra de instrumental para hospitais de ensino receberam menos de 15% dos recursos previstos para investimentos. Um total de R\$ 10,1 bilhões foram investidos pela União no ano passado. Esse valor, além dos recursos utilizados pelo governo federal, inclui verbas repassadas para investimentos dos poderes Judiciário e Legislativo”. Política é a arte das opções. E a opção reflete, no fundo, a visão ideológica de seu formulador.

Falta de Reforma Administrativa do Estado Militar

Criado por FHC, o Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (Mare) deveria ter adicionado o substantivo Civil, pois não houve tentativa de reformular o Estado Militar. Em que pese as pastas militares deterem o segundo orçamento da União, como mencionado anteriormente.

O ministro Bresser Pereira se mostrou tão zeloso com as contas públicas a ponto de justificar o congelamento salarial da maioria do funcionalismo público civil. Contudo, desconheço algum plano de demissão voluntária para o excessivo número de militares e civis em funções administrativas no exterior. Só em Washington e Londres o país mantém 248 pessoas com a função exclusiva de importar armas, equipamentos e até comida para militares. Ou seja, praticamente cinco vezes mais pessoas do que a Força de Paz em Timor Leste (50 homens) e mais de três a quantidade de militares brasileiros espalhados em operações no mundo (Patury, 2000) (7).

Isso sem falar na existência dos dois observadores militares na ONU. Sarney sentiu-se constrangido em passar para a reserva o almirante José Maria do Amaral, chefe do Estado Maior das Forças Armadas. Decidiu, em 1987, criar o posto de observador militar junto à ONU em Nova York e, posteriormente, em Genebra. Essas duas

6 Os dados podem ser obtidos em página do Senado na Internet. Os números são atualizados pelo Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen).

7 A telefonista da comissão da Marinha em Washington ganha mais do que o presidente Fernando Henrique Cardoso.

sinecuras resistiram à reforma do estado bresserista, mesmo que os observadores ganhem, cada um, o salário mensal de US\$ 17 mil (Farias, 1999). Também há, em Washington, um representante brasileiro na Junta Interamericana de Defesa, com salário mensal de US\$ 12 mil e adidos militares do Exército, Marinha e Aeronáutica, cada um faturando US\$ 6 mil mensais.

Duas das reformas administrativas executadas por FHC, através de emenda constitucional, não estavam no plano original de Bresser Pereira. A primeira refere-se à questão salarial do militar e a segunda à criação do Ministério da Defesa. Tratemo-las por partes.

O artigo 37-X, da Constituição Federal de 1988, estipulou que os funcionários públicos civis e militares deveriam ter aumento salarial em datas comuns. Foi uma tentativa de evitar que os servidores militares tivessem aumentos diferenciados dos servidores civis, tal como ocorria durante o regime militar. Tal artigo foi considerado na época um grande avanço democrático, mas, na prática, foi violado seguidamente pelos quatro presidentes civis. O aumento que ganhou mais notoriedade foi o de 28,86% dado por Itamar Franco aos militares em janeiro de 1993. Quatro anos depois, o STF decidiu que os civis tinham direito de receber similar aumento.

Para evitar novas disputas judiciais, FHC resolveu adotar o mesmo princípio de política salarial utilizado durante o regime militar. Patrocinou a Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, que lhe permitiu dar o aumento que os militares quisessem sem ter de se preocupar com os civis. A nova emenda, porém, assegurou que os servidores civis teriam direito a uma revisão geral anual. Contudo, o preceito constitucional não vem sendo cumprido.

O PT e o PDT entraram no Supremo Tribunal Federal com uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão do governo. O STF, em 25 de abril de 2001, acatou, por unanimidade, a ação impetrada. O ministro Marco Aurélio de Mello, presidente eleito do STF, disse no seu voto:

“Corremos o risco de ter uma decisão do Supremo sem eficácia maior, bastando para tanto que persista o chefe do Poder Executivo na omissão” (Freitas, 2001).

O economista do BNDES, Fábio Giambiagi (1998), perguntou-se: se a folha salarial civil está “congelada”, como explicar que ela cresceu nominalmente 20% em dois anos? Uma de suas conclusões é que, abrindo por categorias (ativos e inativos civis e militares), nota-se que a queda acumulada de 4% do gasto com pessoal civil foi compensada pelo aumento acumulado de 7% do gasto com pessoal militar.

Quando o projeto de Orçamento Geral da União aterrissou no Congresso Nacional, em 2000, noticiou-se que os servidores ficariam sem reajuste salarial no ano seguinte, pois não existia previsão de aumento de gastos nesta rubrica. Mesmo não havendo tal tipo de previsão, os militares conseguiram novo aumento salarial para janeiro de 2001. Durante almoço com 145 oficiais-generais das três forças, FHC anunciou o reajuste salarial dos militares sem saber de onde seriam obtidos os recursos capazes de absorver o impacto de R\$ 1,6 bilhão na folha de pagamentos da União. Segundo FHC, “a nova Lei de Responsabilidade Fiscal obriga-me à identificação das fontes necessárias para coibir o impacto financeiro dessa importante medida. Mas quero assegurar que esse é um problema do presidente da República e que será resolvido a tempo de editarmos a medida [provisória], ainda este ano” (França, 2000)

A medida provisória foi editada com uma singularidade perversa. Alguns oficiais chegaram a ter aumento de até 46,84%, enquanto os soldados tiveram um reajuste negativo. Desse modo, foi ampliada a diferença salarial entre os oficiais-generais e o posto mais baixo da carreira. A diferença, que era de sete vezes, pulou para 16 vezes (França, 2001). Essa iniquidade levou a União Grêmio Recreativo dos Cabos, Soldados e Taifeiros do Exército (Ucsteb) a entrar, em março de 2001, com ação ordinária no STF contra a Medida Provisória 2131-1, de dezembro de 2000,

pedindo isonomia com os oficiais (8).

Essa medida provisória provocaria um outro tipo de problema. Segundo a Lei 7.961, de 21 de dezembro de 1989, o reajuste dos policiais militares e bombeiros do Distrito Federal está atrelado ao dos militares das Forças Armadas. Por conta disso, os PMs passaram a reivindicar tal direito prontamente recusado pela União. Este foi um dos fatores que contribuíram para a Polícia Militar do Distrito Federal entrar em greve, violando a Constituição que proíbe militares de fazerem movimentos paredistas (9).

Todo esse malabarismo de FHC no sentido de agradar urgentemente aos militares precisa ser contextualizado. Em outubro de 2000, FHC resolveu demitir o comandante do Exército, general Gleuber Vieira, por sua entrevista criticando a falta de verbas. Enfrentou, então, a mais séria crise militar de sua gestão. A decisão presidencial chegou aos quartéis. Imediatamente, 155 generais de todo o país se reuniram em Brasília, sem a presença do ministro da Defesa, Geraldo Quintão, em ato de desagravo. FHC entendeu a mensagem e logo escalou o general Alberto Cardoso, chefe do Gabinete de Segurança Institucional, para anunciar que o general Gleuber não seria mais demitido. Em troca os militares não fariam nenhuma manifestação pública. Estes, por sua vez, exigiram a edição de uma medida provisória concedendo reajuste salarial (Pedrosa e Contreras, 2000). No que foram atendidos.

Mesmo assim, os militares mandaram um novo recado a FHC. Durante o almoço de 12 de dezembro de 2000, os militares não aplaudiram o presidente ao término do discurso em que anunciava o aumento salarial. Em compensação, o discurso do anfitrião, general Gleuber Vieira, foi entusiasticamente aplaudido por quase um minuto (França e Nahass, 2000). O ministro da Defesa também experimentou uma pitada da insatisfação de seus, teoricamente, subordinados. A assessoria de Quintão solicitou ao Exército uma sala para entrevista com a imprensa e três máquinas de fotocópias para distribuição das novas

tabelas de aumento. Embora o Clube do Exército possuía vários auditórios e escritórios, a sala solicitada não foi cedida sob a alegação de não haver espaço disponível no clube. O mesmo aconteceu com as fotocopadoras sob a excusa de estarem quebradas. Resultado: Quintão imprensando num tablado no meio do salão de baile teve de atender aos jornalistas em pé (França e Nahass, 2000).

Ministério da Defesa

Desde 1995 que FHC anunciou seu propósito de criar o Ministério da Defesa. O plano vinha sendo tocado lentamente. De repente, os EUA anunciaram que a Argentina seria seu sócio extra-Otan. Logo a seguir, o então presidente Menem declarou, em 17 de agosto de 1997, que o lugar dos países latino-americanos no Conselho de Segurança da ONU deveria ser rotativo, e não fixo para o Brasil, como desejava a diplomacia verde-amarela (Zaverucha, 2000).

De pronto FHC reagiu. Durante a reunião do Grupo do Rio em Assunção, em 24 de agosto de 1997, ele anunciou a criação do Ministério da Defesa. Foi uma manobra política para favorecer a candidatura do Brasil a um assento no Conselho de Segurança da ONU, já que seria difícil explicar ao mundo como um país com vaga nesse Conselho aspiravam decidir sobre questões de segurança internacional tendo quatro ministros militares respondendo pela pasta da Defesa. Afora isto, FHC também quis acabar com a figura de ministros militares por ter um projeto de implantação do parlamentarismo. Ficaria muito estranho se, numa queda de gabinete, todos os ministros caíssem com exceção dos militares. Esta fora, por sinal, a proposta da Frente Parlamentarista apoiada por FHC durante o plebiscito de 1993 sobre a forma e sistema de governo (Barreto, 1998).

Pela gênese de sua criação, percebia-se que o MD não foi primordialmente criado para ajudar a submeter os militares ao controle democrático civil. Mas para fins

8 "Cabos Pedem ao STF Isonomia com Oficiais", *Correio Braziliense*, 21 de março de 2001.

9 "PMs e Bombeiros Podem Ter Reajuste de 28,23%", *Jornal de Brasília*, 9 de janeiro de 2001. Lembremos que o secretário de Segurança Pública do Distrito Federal é o general Athos da Costa Faria.

instrumentais. Os fatos posteriores viriam a confirmar a suspeita. O projeto de criação do MD enviado ao Congresso teve como relator o deputado Benito Gama, da coligação governamental. Ele não titubeou em afirmar que o novo ministro seria uma espécie de “rainha da Inglaterra”, ou seja, peça decorativa, pois o poder continuaria, de fato, nas mãos dos militares (Lacerda e Carvalho, 1998).

FHC quis indicar o diplomata Ronaldo Sardemberg para ser o novo ministro. Diante da histórica rivalidade entre o Itamaraty e as forças armadas, seu nome foi vetado pelos militares. O escolhido foi Élcio Álvares, que acabara de perder a eleição no Espírito Santo. Por pressão militar, dentre outros motivos, Álvares foi substituído pelo advogado-geral da União, Geraldo Quintão. O novo ministro já assumiu em situação de fragilidade. Segundo dados revelados pela Aeronáutica o então advogado-geral da União fizera, entre 1995-99, 209 viagens pela FAB, sendo a maioria para São Paulo, onde reside sua esposa (Secco, 2000). Quintão acusou o Ministério Público de exibicionista por divulgar as denúncias contra ele (Lana, 2000) (10).

A fragilidade do novo ministro também era institucional. Os comandantes militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica deixaram de ser politicamente ministros de Estado, mas mantiveram o *status* jurídico de ministro. Ou seja, cabe ao STF processar e julgar as infrações penais comuns e crimes de responsabilidade tanto dos ministros de Estado como dos comandantes militares.

Os comandantes militares também são membros natos do Conselho de Defesa Nacional. Destarte, o ministro da Defesa é o único ministro de Estado a carregar a tiracolo seus subordinados para as reuniões do referido Conselho. Tais comandantes também possuem a prerrogativa de, juntamente com o ministro da Defesa, indicar, ao presidente da República, os nomes para a promoção de oficiais-generais. A lista, portanto, será feita por três militares e um civil.

O Ministério da Defesa tem tudo para

se transformar em uma nova repartição pública. Os comandantes militares mantêm o poder de fato, e, por conseguinte, o ministro de Estado torna-se uma espécie de despachante institucional das Forças Armadas perante o presidente da República e o Congresso. Quintão dificilmente conseguirá integrar militarmente as três forças singulares e tem procurado atender corporativamente as demandas por verbas de cada força. Este é um reflexo da falta de uma clara política militar de defesa do governo e da sua incapacidade de se manter fiel às suas decisões.

Como assim? No dia 7 de dezembro de 1996, FHC lançou a Política de Defesa Nacional (PDN). Esta reconheceu como principais ameaças à segurança do país o tráfico de drogas e o crime organizado. No entanto, o Exército comprou 87 tanques Leopard 1A1 e 91 tanques M60A3, que são inconsistentes com essa política, como observou o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos sediado em Londres. Tais tanques são usados em guerras convencionais e não no combate ao narcotráfico ou na repressão à criminalidade (11).

Se o Exército ignorou a PDN, por que não a Marinha? No final de 1997, a Marinha acertou com o Kwait a compra de 20 aviões de ataque A-4. A negociação foi apresentada a FHC como fato praticamente consumado. O presidente optou por aceitar a compra sem que a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o Conselho de Defesa ou a Comissão de Defesa Nacional do Congresso fossem consultados. E não ficou por aí. Tais aviões, segundo a Marinha, necessitavam de um novo porta-aviões. Quintão apoiou a compra do porta-aviões francês Foch (batizado “São Paulo”) sem explicar à Nação a necessidade da compra do mesmo e de que modo a estratégia de defesa do país se tornaria mais eficaz (12). Afinal, uma nave do porte do “São Paulo” projeta poder, ou seja, capacidade de ataque. Para a defesa da área marítima brasileira, política coerente com a PDN, o “São Paulo” é insuficiente. Tal defesa poderia ser feita de maneira menos onerosa através de uma combinação de

10 A Procuradoria da República no Distrito Federal ficou de preparar ações contra as autoridades que usaram aviões da FAB para passar o fim de semana em casa. Em 1999, o Ministério Público Federal entrou na Justiça com ações de improbidade administrativa contra os ministros que voaram para o arquipélago de Fernando de Noronha.

11 “América Latina Gastou US\$ 1,6 bilhão em 1996 para Modernizar Forças Armadas”, in *O Globo*, 15 de outubro de 1997.

12 O debate centrou-se no baixo preço que a França estava pedindo pelo mesmo. A França reconhece ser oneroso manter dois porta-aviões em atividade e quis se desvencilhar do mesmo. O Brasil adquiriu o “São Paulo” sem anunciar o que fará com o seu outro porta-aviões, o “Minas Gerais”.

aviões de longo alcance, submarinos e navios de superfície (Pereira, 2000).

Um efetivo controle institucional que o Congresso pode exercer sobre as Forças Armadas é o orçamentário. O Ministério da Defesa, todavia, não está trabalhando para aperfeiçoar tal mecanismo. Contenta-se em deixar que o Congresso exerça apenas um controle contábil, ou seja, a mera alocação ou não de dotações sem que as mesmas estejam necessariamente atreladas a estratégias claramente definidas. Sem este atrelamento o corte ou aumento de verbas passa a ser rotina administrativa, deixando de adquirir significado político. É exatamente a falta de latitude política que emperra a capacidade do Congresso de influir significativamente nos assuntos de defesa nacional.

O ministro Quintão anda tão preocupado em agradar os militares que foi capaz de esquecer, momentaneamente, sua formação jurídica. Em março de 2001, em visita a Roraima, Quintão entusiasmou-se. Ante uma platéia de militares incorporou o discurso dos mesmos dos anos 70 contrário à demarcação de terras indígenas contínuas. Aproveitou para desancar o ex-presidente Fernando Collor, responsável pela demarcação da área ianomâmi. Segundo Quintão, “uma demarcação contínua onde não pode ser contínua, que foi feita por incompetência ou por necessidade de um presidente da República de aparecer bem lá fora porque estava caindo aqui, e serviu de péssimo exemplo” (Rodrigues, 2001). Foi aplaudido ao estimular a violação de artigo constitucional. Afinal, o que Collor fez foi nada mais do que cumprir o estipulado pela Constituição Federal de 1988, goste ou não o ministro Quintão.

CONCLUSÃO

Vários outros exemplos que atestem a participação política dos militares brasileiros poderiam ser fornecidos (13). Creio que o que aqui foi exposto já é suficiente para mostrar que se não existe uma ditadura militar no Brasil também não vivemos em um regime democrático. E que os militares brasileiros não são “tigres de papel” nem que FHC difere substancialmente de seus antecessores na condução das relações civis-militares (14).

A democracia brasileira é tão conservadora com os interesses castrenses que os militares não se sentem impulsionados a dar um golpe de Estado. Esta paz dos pântanos dá a falsa impressão de que os militares estão recolhidos aos quartéis e afastados dos processos de decisão política. Sem tentativa de golpe de Estado, governos democraticamente eleitos se sucedem, só que a *estabilidade* de um sistema difere da *natureza* deste sistema, pois se pode criar sistemas democráticos e não-democráticos que durem ou não (Huntington, 1994).

Presidentes eleitos pelo voto popular ficam receosos de exigir a subordinação militar. Os militares parecem dispostos a aceitar tal subordinação somente quando seus interesses não são contrariados. Esse tipo de constrangimento é muito pouco democrático e típico de frágeis democracias. Isso significa dizer que se algum dia os civis resolverem tentar acabar com os enclaves autoritários no aparelho de Estado, sem pelo menos uma contrapartida, tal atitude poderá detonar uma reação pretoriana que ameace a existência do governo democrático de plantão.

13 Para a crescente militarização da segurança pública, ver Zaverucha, 2000a.

14 Para uma visão contrária, ver Rizzo de Oliveira, 1998, p. 32. Ele escreve: “Minha tese central é de que o presidente Cardoso está criando um novo padrão de relacionamento entre a autoridade política e as Forças Armadas” (tradução minha).

BIBLIOGRAFIA

- BARRETO, Túlio Velho. “Propostas de Arranjos Institucionais na Transição para a Democracia no Brasil – O Caso do Plebiscito de 1993 sobre a Forma e Sistema de Governo”, in Jorge Zaverucha (org.). *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife, Bagaço, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”, in Luís Carlos Bresser Pereira

(org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

COLOMER, Josep. *Strategic Transitions*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2000.

COUTO, Ronaldo Costa. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura*. Rio de Janeiro, Record, 1998.

DELFIN NETTO, Antônio. "1999, um Ano de Dificuldades", in *Carta Capital*, 20 de janeiro de 1999.

DELGADO, José Luiz. "O Aumento dos Militares", in *Jornal do Commercio*, 18 de fevereiro de 2001.

FARIAS, Tales. "Fax Brasília", in *IstoÉ*, 8 de abril de 1999.

FRANÇA, William. "Fonte de Recursos Está Indefinida", in *Folha de S. Paulo*, 13 de dezembro de 2000.

FRANÇA, William e NAHASS, Daniela. "Após Reajuste Gerais Não Aplaudem FHC", in *Folha de S. Paulo*, 13 de dezembro de 2000.

FREITAS, Silvana de. "STF Declara FHC 'Omisso' por Não Conceder Reajuste", in *Folha de S. Paulo*, 26 de abril de 2001.

GIAMBIAGI, Fábio. "Por que Cresce o Gasto com o Povo?", in *Folha de S. Paulo*, 26 de março de 1998.

GUARACIABA, Mirian. "A História Oficial da Estupidez", in *Correio Braziliense*, 8 de janeiro de 2000.

HUNTER, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1997.

HUNTINGTON, Samuel. *A Terceira Onda*. São Paulo, Ática, 1994.

LACERDA, André e CARVALHO, Jailton de. "Pasta Pode Ganhar mais Poder", in *Jornal do Brasil*, 25 de março de 1998.

LANA, Fabiano. "Políticos Protestam", in *Jornal do Brasil*, 22 de janeiro de 2000.

MACIEL, Marco. "Política, Direito e Justiça", in *Jornal do Commercio*, 30 de novembro de 1999.

MOREIRA ALVES, Márcio. "Igreja e Política", in *O Globo*, 4 de outubro de 1997.

MURILO DE CARVALHO, José. "Vargas e os Militares", in Dulce Pandolfi (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

NASCIMENTO, Solano. "Governo Privilegia Forças Armadas", in *Correio Braziliense*, 6 de janeiro de 2000.

_____. "Defesa Recebeu mais para Investir do que Área Social", in *Folha de S. Paulo*, 21 de janeiro de 2001.

PATURY, Felipe. "Brasil Paga 'Tropa' de 248 no Exterior", in *Folha de S. Paulo*, 21 de outubro de 2000.

PEDROSA, Mino e CONTREIRAS, Hélio. "Mobilização Fardada", in *IstoÉ*, 18 de outubro de 2000.

PEREIRA, Antonio Carlos. "O Caso 'Foch'", in *O Estado de S. Paulo*, 11 de abril de 2000.

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer. "Brazilian National Defense Policy and Civil-Military Relations in the Government of President Fernando Henrique Cardoso", in Donald E. Schultz (org.). *The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century*. Strategic Studies Institute, 1998.

ROCHA, Janes. "Preocupação com o Social", in *Jornal do Brasil*, 24 de março de 1998.

RODRIGUES, Fernando. "Há 'Sexo Consentido' entre Inda e Militar, diz Quintão", in *Folha de S. Paulo*, 21 de março de 2001.

SARNEY, José. "A Pesquisa que Não se Vê", in *Folha de S. Paulo*, 19 de junho de 1998.

SCHNEIDER, Ben Ross. "Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments", in *Latin American Research Review*, volume 30, number 2, pp. 215-34, 1995.

SECCO, Alexandre. "Militares Para Quê?", in *Veja*, 26 de janeiro de 2000.

ZAUERUCHA, Jorge. "The 1988 Brazilian Constitution and its Authoritarian Legacy: Formalizing Democracy while Gutting its Essence", in *Journal of Third World Studies*, volume XV, number 1, pp. 105-24, 1998.

_____. *Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2000.

_____. "Fragile Democracy: The Militarization of Public Safety in Brazil", in *Latin American Perspective*, vol. 27, nº 3, June, 2000a., pp. 8-31.