

Forças Armadas e Governabilidade no Governo Lula

Suzeley Kalil Mathias

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

Forças Armadas e Governabilidade no Governo Lula

Suzeley Kalil Mathias*

Acompanhando o desenvolvimento das Forças Armadas (FFAA) brasileiras ao longo das duas últimas décadas, período no qual elas tiveram que enfrentar a perda simultânea do poder político e do inimigo a combater, percebe-se que essas Forças passaram por um processo de readaptação profissional que transitou desde uma crise de identidade que quase levou-as à desmobilização completa,¹ passando pela redução de sua autonomia e sua subordinação ao poder civil, até alcançar, como parece ser o caso hoje, uma autonomia reduzida mas ascendente,² e nem por isso menos significativa relativamente ao poder civil. Tomando como ponto culminante da transição do poder militar para a subordinação castrense ao poder civil a criação, em 1999, do Ministério da Defesa, foram 14 anos. Mesmo assim até hoje, não se logrou desenhar um projeto de defesa que fixe com precisão os interesses nacionais.

Em estudo feito em 2001, verificamos que o orçamento para a defesa vem se reduzindo continua e lentamente no Brasil. Porém, nem por isso, se comparado aos setores sociais, a queda apresentada é insignificante. O mais importante, entretanto, foi que a pesquisa apontou para a autonomia mantida pelas FFAA, pois estas gozavam de completa independência na definição de como empregar o orçamento.³ Contudo, a despeito da falta de iniciativa civil em controlar o setor, as FFAA têm procurado ajustar-se às exigências contemporâneas de emprego da força, reduzindo o volume de soldados e aumentando sua capacitação técnica.

* Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP, 1999), Professora de Teoria Política, Coordenadora do curso de Relações Internacionais (UNESP, Franca) e pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP, Franca).

¹ Há diferentes trabalhos que tratam da questão da crise de identidade. O pioneiro é o de Alexandre BARROS. O novo papel das Forças Armadas Brasileiras: a reforma da doutrina, da mentalidade e do ensino. In *Política e Estratégia*. Vol. IX- 13-20, São Paulo, 1991. Embora não trate especificamente de crise de identidade, mas discuta o papel das Forças Armadas brasileiras com a perda do poder político, vale lembrar o livro de Oliveiros FERREIRA cujo título é bastante sugestivo: *Forças Armadas para quê?* São Paulo, GRD, 1988.

² Reduzida porque as Forças Armadas não tem controle sobre boa parte da burocracia e nem quer exercer o poder político direto. Crescente porque sempre que se vê ameaçada nas suas prerrogativas, as Forças Armadas tendem a “mostrar” que ainda podem reverter o processo de governo civil.

³ Samuel Alves SOARES e Suzeley Kalil MATHIAS. Forças Armadas, orçamento e autonomia militar. In *Perspectiva*, nº 24/25, 85-113, São Paulo, UNESP, 2002.

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

Foi sob esse pano de fundo que Luís Ignácio Lula da Silva, tomou posse, em 01/01/2003. Se a chegada de Lula à presidência da República não foi exatamente uma surpresa, foi cercada de esperanças. Para as relações entre civis e militares tinha ainda um significado adicional: até que ponto a democracia brasileira estava consolidada? Um ex-metalúrgico perseguido pelo governo dos militares, identificado com a esquerda não romperia com a ordem? Embora há quase vinte anos afastados do centro do poder político, essa sucessão não levaria as FFAA a assumirem uma posição ativa na política?

Logo após a posse, as respostas a todas as perguntas teve um único diapasão: a democracia brasileira está consolidada; todos os atores, militares e civis, respeitaram os resultados do jogo democrático. Houve durante a campanha algumas manifestações no sentido de procurar mudar os resultados. Entretanto, é justamente isto que se espera de um país democrático, que a interferência, nem sempre honesta, aconteça antes dos resultados.

Na relação entre dirigência política e meios castrenses, o melhor exemplo encontra-se na forma como o governo Lula encaminhou a proposta de reforma da Previdência Social, isto é, quais as pretensões do governo relativamente às aposentadorias e pensões (jubilamento) dos funcionários da burocracia pública brasileira. Em janeiro de 2004, quando o projeto ainda estava se delineando, todas as categorias dos profissionais de Estado, abrangendo juizes, militares e diplomatas, foram incluídas na possível reforma.

O impacto de uma reforma como a que foi proposta não seria pequeno e por isso muitos saíram em defesa daqueles que são reconhecidamente profissionais de Estado, mormente os que servem nas fileiras militares. No entanto, mesmo com manifestações quase diárias, nenhuma categoria dentro o funcionalismo público conseguiu o privilégio de não estar na reforma. Todos os funcionários públicos tomam parte, pois, no projeto acordado entre o governo central e os estaduais (provinciais), nem sequer os diplomatas foram poupados. Todos? Não. Na verdade, os militares ficaram de fora.

O governo se ancorou na legislação para justificar esta atitude. Segundo ele, não existe motivo para colocar as FFAA no mesmo projeto de reforma previdenciária porque, neste caso, o presidente da República regula os salários por meio de Lei ordinária e, portanto, não precisa decidir como será o tratamento das aposentadorias com o Congresso.

Porém, o mesmo acontece com os Diplomatas e nem por isso o governo excluiu a categoria da reforma.

A exclusão dos meios castrenses do projeto de reforma previdenciária tem um único significado: o governo os vê com um *status* diferente do restante da burocracia. Trata-se da burocracia armada e, por isso e apesar das eleições apontarem para a completa subordinação dos militares aos civis, é melhor fazer as coisas gradualmente, mantendo algum contingente de apoio no interior do próprio governo para não ver ruir seus planos.

Em contrapartida, é crescente o emprego das FFAA na “manutenção da ordem”, em acordo com a Constituição, norma que os setores civis têm interpretado como responsabilidade pela Segurança Pública. No intuito de legalizar a atuação castrense na segurança pública, de forma a impedir que situações de responsabilidade por erros dos soldados no exercício da função policial e de organizar a relação militar e policial, ao longo dos últimos dois governos adotaram-se leis que regulam o emprego das Forças Armadas no cumprimento constitucional da “lei e da ordem”.⁴ O governo Lula foi mais além e criou uma unidade especial composta por soldados da Polícia do Exército, treinada especificamente para ações de garantia da lei e da ordem. Para atingir esse objetivo, a Exército adquirirá armas leves e não-letais, bem como material de uso específico em ações de policiamento, como coletes anti-balas, transferindo os homens escolhidos para a tarefa para a 11ª Brigada, em Campinas, local em que os soldados seriam treinados no controle da ordem.⁵

As FFAA têm procurado resistir ao seu emprego na segurança pública. No entanto, os sinais até agora emitidos dão conta que esta será uma das batalhas perdidas por elas e neste caso, pode-se afirmar que as FFAA perderam autonomia frente ao poder civil, pois há tarefas para as quais elas efetivamente não estão preparadas, mas devem obedecer a ordem para mobilizarem-se como ordena os poderes da República.

Exemplo mais contundente da manutenção de autonomia das Forças Armadas foi dado em outubro de 2004, quando foram divulgadas fotos de tortura cometidas durante o governo burocrático-autoritário. Em nota oficial, o Comandante do Exército, general

⁴ As leis em tela são: Lei-Complementar nº 97, de 09/06/1999, modificada pela Lei-Complementar nº 117, de 02/09/2004 e Decreto-Presidencial nº 3897, de 24/08/2001.

⁵ Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas – Informe Brasil nº 129, de 19/06/04 a 25/06/04.

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

Francisco Albuquerque, classificou de “revanchismo” a divulgação das fotografias, com isso constringendo o governo e principalmente o ministro da Defesa, embaixador José Viegas.

Em seguida ao episódio, Viegas e Lula solicitaram ao Comandante uma nota retratatória, no que foram prontamente atendidos. No entanto, a partir daí, a queda do Ministro parecia iminente,⁶ o que aconteceu em 04 de novembro de 2004. Pior: a saída de Viegas não foi acompanhada da destituição do general Albuquerque.

Com a saída do Embaixador José Viegas, assumiu o Ministério da Defesa, o próprio vice-presidente da República, José Alencar, o que foi uma maneira de prestigiar ainda mais os Comandantes das Forças em detrimento do ministro demitido. Esperava-se que o vice-presidente José Alencar fosse para o Ministério da Defesa apenas para garantir uma sucessão tranquila, permitindo que o presidente da República escolhesse com parcimônia o novo nome para ocupar o cargo. Entretanto, ainda hoje ele permanece à frente da Defesa, não sem ser julgado por setores militares, como na fala do ex-ministro do Exército (governo Sarney), general Leônidas Pires Gonçalves, que afirmava que se o Ministério da Defesa é gerido por civis, estes devem ser especialistas no assunto e ainda assim cercarem-se de assessores militares. O melhor, no entanto, é seguir a tradição brasileira, colocando um militar na gestão dos ministérios militares.⁷ Este não foi, todavia, o principal episódio da crise na qual atolou-se o governo de Lula. Com as denúncias de corrupção e compra de votos no Congresso por parte do *inner grup* palaciano, o Presidente ficou ainda mais enfraquecido e seu governo mais paralisado.⁸

⁶ Os boatos sobre a queda do ministro da Defesa circulavam desde muito antes do episódio das notas. Os motivos alegados para a saída de Viegas do governo relacionavam-se com sua baixa capacidade de pressão junto ao governo pelo atendimento de reivindicações militares, bem como de pressões advindas das FFAA que não gostaram da atuação do Ministro, classificada como titubeante em alguns aspectos e de confrontação em outros – como no caso da posição claramente contrária à Doutrina de Segurança Nacional, à qual o Embaixador Viegas insistia em reformar. Cf. Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas – Informe Brasil n^{os} 146 a 148, de 16/10/04 a 05/11/04.

⁷ Jornal do Brasil (Brasil), 19/08/2005. Reproduzido em Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas – Informe Brasil n^o 180, de 13/08 a 19/08/2005.

⁸ Uma das constantes críticas ao atual governo é seu deslumbre diante do poder, as constantes viagens para o Exterior realizadas por Lula sempre na companhia de sua esposa, Marisa – que, diferente da sua antecessora, Ruth Cardoso, não tem cargo no governo e nem interesse pela política –, e que gerou uma tal desorganização na burocracia pública federal que culminou na paralisia do próprio governo, paralisia esta que é alimentada pela crise política

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

Todos os episódios narrados, a despeito de apontarem para a manutenção da autonomia por parte das FFAA, mostram também que esta autonomia é fruto atualmente da negociação e de uma política conciliatória entre civis e militares, muito diferente, portanto, daquela conhecida até a posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. Também desnuda a capacidade do regime político brasileiro em manter-se nos trilhos mesmo diante de manifestações intensas contra o governo promovidas por grupos civis e militares que, neste último caso, lembram explicitamente que o atual momento é muito semelhante àquele que precedeu o golpe de 1964. No entanto, essa autonomia é crescente e alimentada pela crise, como no atual momento, em que o governo se vê pressionado e mesmo sem orçamento, reajusta os salários militares e fazer o mesmo para a administração civil.

Pela a análise apresentada, só podemos concluir que apesar da não superação da autonomia e da preservação de muitas das capacidades de pressão política, as FFAA não querem assumir a direção do país e, neste momento, acompanham aqueles civis e militares que entendem que no atual momento político brasileiro, com o governo paralisado que pode crescer a ponto de gerar uma crise de governabilidade, o melhor é garantir a manutenção de Lula na Presidência até o final de seu mandato, em dezembro de 2006. Oxalá estejamos certos.