

## FORÇAS ARMADAS, ORÇAMENTO E AUTONOMIA MILITAR

Samuel Alves SOARES<sup>1</sup>  
Suzeley Kalil MATHIAS<sup>2</sup>

- **RESUMO:** Avalia-se aqui como evoluíram as relações entre governo e Forças Armadas, e o comportamento destas no interior da burocracia de Estado com base na análise dos orçamentos federais desde o governo autoritário até o atual (1964-2001). Os dados indicam um declínio lento e constante dos gastos com a defesa, entremeados por repiques elevatórios no início de novos governos. De maneira geral, sugerem que os governos civis definem o padrão orçamentário sem interferência militar, embora os recursos sejam usados sem um acompanhamento adequado das atividades castrenses. Indica-se ainda que a autonomia castrense, isto é, a sua capacidade de definir seu campo de atuação, as normas que a norteiam e as missões a desempenhar, pode ser revigorada. Essa autonomia endêmica não é fruto de escolhas militares, mas da omissão do poder civil.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Governo; Forças Armadas; orçamento; defesa; burocracia; autonomia.

### Introdução

Entre meados dos anos 70 e dos 80, a instauração de governos civis em vários países da América Latina, depois de um longo período de

---

1 Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional da UNESP (Gedes/Cela).

2 Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional e Gedes/Cela - Faculdade de História, Direito e Serviço Social - UNESP - 14400-690 - Franca - SP.

regimes autoritários encabeçados pelos militares, colocou como desafio para os atores governamentais a tarefa de redefinir o papel das Forças Armadas dentro de parâmetros democráticos. Isso exigia o exercício pleno do mando civil sobre as Forças Armadas e, em contrapartida, a subordinação destas aos poderes legitimamente constituídos.

O desenvolvimento político-institucional seguido em cada um dos países em relação à reinstitucionalização das Forças Armadas teve certas particularidades. Centrando a atenção no caso do Brasil, depois de um largo período de idas e vindas relativamente à organização das relações entre os atores civis e militares no tabuleiro do governo democrático, chegou-se a um arranjo no qual as Forças Armadas, ainda que subordinadas, conservaram uma significativa margem de autonomia militar e preservaram funções-chave em questões relativas à garantia institucional, assim como mantiveram importantes prerrogativas em assuntos de segurança interna.

Ainda sobre a autonomia militar, o interessante a sublinhar é que boa parte da literatura brasileira sobre a transição do regime autoritário entende que há incompatibilidade entre autonomia e subordinação. Assim, militares autônomos não seriam subordinados e vice-versa. No entanto, o que pode ser exemplificado pelo afastamento do presidente Fernando Collor de Mello dentro da ordem democrática, atualmente no Brasil pode-se dizer que as Forças Armadas estão subordinadas, mas continuam a gozar de um relativo grau de autonomia. Os principais responsáveis por essa situação não são as Forças Armadas, mas a sociedade civil e sua representação política (OLIVEIRA; SOARES, 2000).

A proposta deste texto não é revisitar tais análises, mas apresentar outro caminho para avaliar como evoluíram as relações entre governo e Forças Armadas. Para isso, tomamos dados orçamentários, pois entendemos que representam, em linhas gerais, as opções do Poder Público em razão das metas programadas e refletem, assim, as políticas adotadas, as prioridades elencadas naquele momento. Não se trata, pois, de uma análise tradicional do orçamento para a defesa, daí porque não se apresentam dados relativos ao Produto Interno Bruto (PIB). Nosso interesse não é discutir essa questão para compreender processos de modernização interna das Forças Armadas ou seu preparo relativamente às de seus vizinhos. O propósito é mais modesto: trata-se apenas de apresentar como é incorporado às prioridades do governo o setor de defesa e segurança – como função a ser cumprida pelo Estado – *vis-à-vis* outros importantes setores governamentais, como educação ou saúde. Outra forma de mostrar essa incorporação é por meio da comparação entre as verbas indicadas para cada ministério, o que também será apresentado.

Para tornar menos incompleta a análise, esses dados foram cruzados com os planos de governo, quando estes apresentam as verbas destinadas a cada programa a ser adotado. Todavia, nesse caso, deve-se ter presente que nem sempre as metas sugeridas nos planos são contempladas nos orçamentos, na medida em que este último é uma avaliação geral e conjunta do Executivo Federal.

Outra questão a ser observada, porque também distorce os dados, diz respeito às constantes reorganizações ministeriais, com fusões e desmembramentos que dificultam a análise das políticas de cada setor. Assim, por exemplo, o setor das Comunicações era uma parte do Ministério da Viação e Obras Públicas até 1967, passando a ser um ministério nesse ano e assim permanecendo até o início do governo Collor, quando foi incorporado ao Ministério da Infra-estrutura. Esse é um dado que a organização orçamentária por função corrige, ainda que parcialmente. Essa correção é apenas parcial porque o próprio desenvolvimento burocrático impõe a adoção de novas rubricas, desdobrando funções em outras novas.

## **O orçamento para a defesa no regime autoritário**

Tomando os dados por função, o primeiro aspecto a enfatizar é que não há mudanças bruscas durante toda a série (Tabela 1). Assim, todas as funções durante a série aqui analisada têm um comportamento relativamente uniforme, o que não significa que não haja mudança, apenas essas não são díspares ou abruptas.

No caso da Educação, por exemplo, é conveniente notar que os valores apresentam crescimento nos anos que sucedem a reforma universitária (1968) e, ao mesmo tempo, antecedem a reforma do primeiro e segundo graus (1971). A partir de 1972, o montante fixado para Educação cai e voltar a subir somente em 1977, mantendo-se em torno de 8% até 1987,<sup>3</sup> quando ultrapassa os 10%.

O interessante é a discrepância que existe entre o que figura no orçamento e nos planos de governo. Em todos os planos elaborados pelos governos militares, a Educação é considerada prioridade de governo, ainda que haja um objetivo maior a motivar o planejamento – como a

---

3 A despeito de a tabela apresentar dados até 1985, em alguns casos, porque a informação está disponível, avança-se na análise.

Tabela 1 – Percentual de despesa da União fixada por função, 1968-1985

Função/Ano	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1982	1983	1984	1985
Legislativa								0,52	0,47	0,49	0,53	0,62	0,61	0,51	0,5	0,45	0,44
Judiciária								0,51	0,62	0,62	0,68	0,77	0,65	0,66	0,58	0,5	0,39
Administração e Planejamento	10,91	12,29	9,09	9,8	10,4	11,28	11,08	14,85	12,08	11,72	12,08	12,68	14,41	9,59	10,92	12,14	11,78
Agropecuária	2,57	2,72	2,34	1,94	1,72	1,53	1,43	3,18	3,69	3,33	3,93	4,07	5,18	5,26	5,48	5,64	3,83
Assistência e Previdência	8,54	9,42	10,28	12,09	11,9	10,68	11,23		8,45	8,63	9,99	9,73	9,13	11,44	11,43	11,43	8,4
Colonização e Reforma Agrária	0,45	0,3	0,25	0,29	0,17	0,12	0,14										
Comércio	0,09	0,12	0,05	0,03	0,02	0,01	0,04										
Comunicações	1,78	2,98	1,69	1,48	1,2	1,5	1,1	2,71	3,02	3,03	1,18	1,32	1,5	1,3	0,99	0,34	0,67
Defesa e Segurança	12,59	14,39	13,62	15,97	13,5	12,27	13,7	10,18	9,17	8,21	8,08	7,57	6,24	6,37	6,71	6,29	5,73
Desenvolvimento Regional								10,21	11,5	9,41	9,65	10,79	12,42	12,47	12,55	13,69	18,53
Educação e Cultura	6,26	8,72	7,85	7,48	6,52	6,54	6,12	5,48	4,84	7,68	7,86	8,75	7,24	8,21	8,99	8,77	9,31
Energia e Recursos Minerais	2,61	4,67	3,28	2,28	2,68	2,56	2,31	4,52	4,19	3,77	2,92	3,25	4,05	5,82	5,76	4,29	4,3
Habituação e Planejamento Urbano	1,02	0,96	0,77	0,73	0,53	0,42	0,33	0,49	0,35	1	0,88	0,96	0,34	0,34	0,54	0,81	0,75
Indústria, Comércio e Serviços	3,07	1,63	1,84	2,41	0,58	1,11	1,3	2,29	1,77	1,94	1,92	1,55	2,14	1,39	1,85	0,89	0,87
Política Exterior	0,87	0,95	1,08	0,94	0,79	0,82	0,83	0,63	0,61	0,56	0,56	0,53	0,53	0,77	0,7	0,92	0,77
Recursos Naturais	0,16	0,57	0,69	0,81	0,86	0,68	0,73										
Saúde e Saneamento	3,73	4,56	3,48	3,19	2,54	2,62	2,71	2,03	1,89	2,45	2,78	3,06	2,24	2,18	1,84	2,12	2,59
Trabalho								10,86	0,43	0,52	0,53	0,62	0,51	0,37	0,4	0,37	0,27
Transporte	15,02	15,19	16,38	15,06	14,65	14,18	12,98	28,05	32,75	31,74	31,2	28,37	23,98	18,52	18,77	18,98	19,03
Encargos dos Estados e Municípios	11,19	19,97	15,48	14,87	15,54	14,92	15,94										
Encargos Gerais	18,34		11,81	9,58	15,26	17,6	16,73										
Reserva de Contingência								3,43	4,22	4,87	5,18	5,32	8,74	14,77	11,95	12,3	12,28
Total em porcentagem*	99,2	99,44	99,98	98,95	98,86	98,84	98,70	99,94	100,03	99,97	99,95	99,96	99,91	99,97	99,96	99,93	99,94

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1967-1990).

\* As funções que apareceram apenas em um governo foram desconsideradas. Esse é um dos motivos que explicam por que a soma dos percentuais não é igual a 100.

distribuição de renda e o crescimento econômico –, os projetos concretos sempre partem da Educação, que figura como o setor que terá, pelo menos entre os investimentos sociais, maior destinação de verbas.

Comparando-se, pois, os planos de governo e o orçamento por função, não é presumível dizer que os primeiros fossem mais do que meras promessas, na medida em que a importância emprestada a determinado setor, bem como a descrição do volume de verbas necessário à consecução de determinados objetivos, não se vê, de fato, cumprida, pois não faz parte das verbas orçamentárias.

A possível discrepância entre planos de governo e orçamento da União parece apontar também para outro dado: a pouca relação, ou mesmo a compartimentação, entre as diversas esferas da administração pública. Isso porque os dados utilizados referem-se a *despesas fixadas*, entendidas como estimativas e, portanto, fruto do planejamento do governo para o ano seguinte.<sup>4</sup> Sabendo-se que os planos de governo são elaborados nos finais de governo para o que se seguirá, os técnicos do orçamento teriam necessariamente acesso a esses dados, e, no entanto, conforme a análise da Tabela 1, não parece haver sequer consultas semelhantes, quanto mais um trabalho conjunto que leve à realização dos mesmos objetivos.

Outro aspecto a destacar é a influência da política sobre as verbas orçamentárias, o que é percebido claramente quando se avaliam as verbas destinadas à Defesa e Segurança. Nesse caso, há variações anuais na despesa fixada, mas esta apresenta uma elevação de quase 2% entre 1968-1969, cai para menos de 1% entre 1969-1970 para subir ao seu ponto mais alto, atingindo 15,97% em 1971.

Esse dado indica quanto o discurso da defesa da ordem tocou o governo, bem como afirma que de fato os movimentos de esquerda forneceram munição para que os locutores da ordem agissem. Por outro lado, aponta também para as dificuldades enfrentadas por Geisel e sua determinação em levar adiante sua política de distensão, já que é a partir de seu governo que as verbas fixadas para Defesa e Segurança começam a cair, mantendo a tendência decrescente até 1987, ano no qual apresenta

---

4 Segundo o IBGE, "a despesa fixada inclui os gastos estipulados para os diversos encargos, funções, poderes e Órgãos Auxiliares da Administração, mais a 'reserva de contingência' a ser escalonada quando da reavaliação orçamentária. Representa, em síntese, *uma estimativa* – quando inferior à despesa efetivamente realizada, ocorre suplementação, ou ainda em função de reorientação político-financeira, passam a ser contemplados diferentes programas e itens daqueles anteriormente previstos" (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1986, p.23 – grifo nosso).

elevação de 2,56% em relação ao ano anterior.<sup>5</sup> Porém, os 7,54% a ela destinados não representam sequer 50% do montante atingido em 1971.

A rubrica que merece o maior contingente de verbas, durante todo o período militar (até 1985), é o Transporte. A explicação para isso não está nos planos econômicos dos governos militares, em nenhum deles a construção de estradas – sejam estas terrestres, lacustres ou marítimas – figura como prioridade de governo, o que não significa que ao setor não seja dada atenção. Pelo contrário, em todos os planos econômicos ele é mencionado, procurando-se mostrar como o governo investiu nessa indústria. É assim, por exemplo, que no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), os Transportes, considerados isoladamente, ocupam o quarto lugar entre os doze programas de investimentos arrolados pelo governo (BRASIL, 1971).

Outra explicação pode estar na geopolítica. Nesse caso, a construção de vias de comunicação é considerada essencial à segurança de um país, pois, segundo explica Miyamoto (1995, p.148), em sua leitura do teórico List, “em hipótese de conflito, o domínio ou bloqueio do sistema viário significa aprisionar o inimigo em seu próprio território, impossibilitando sua locomoção, bloqueando as forças militares, além de cortar suas fontes de abastecimento”.

Nesse caso, supõe-se que os militares não só interferiam, mas determinavam a distribuição das verbas no orçamento. Essa hipótese, entretanto, vai de encontro às posições defendidas por dois ministros da área econômica durante o regime militar. Para Delfin Netto, essa afirmação não faz sentido: “Os militares não interferiam na área econômica. Não opinavam nem no orçamento do Exército” (*FOLHA DE S.PAULO*, 1998). Esse é um dos raros pensamentos que com ele compartilhava Mário Henrique Simonsen, que afirmou: “Nunca senti influência militar na minha área nos cinco anos em que estive no governo. Em termos administrativos, jamais houve interferência dos Ministérios do Exército, Marinha, Aeronáutica, EMFA, ou mesmo SNI” (MOTA, 1987, p.38).

É possível concordar com Simonsen, muito mais do que com Delfin. De fato, talvez os militares não se envolvessem nas questões puramente econômicas, nas discussões técnicas da área. Mas, como mostram o orçamento e os planos de governo, havia uma interferência política na deter-

---

5 Interessante observar o crescimento dessas verbas justamente no ano de funcionamento do Congresso Constituinte (antes da formação do “Centrão”). O crescimento das verbas reforça a análise da “tutela” sobre o primeiro governo civil, bem como aponta para possíveis negociações entre civis e militares, sinalizando para estes que nada teriam a temer de um regime civil. Sobre “tutela” militar, ver Moraes et al. (1987).

minação de metas e prioridades, sem esquecer que havia o Conselho de Segurança Nacional, cuja secretaria geral tinha como prerrogativa auxiliar o presidente da República em todas as suas tarefas. Somente assim se pode compreender por que as verbas para Transportes são crescentes até 1985, ou por que a função Defesa e Segurança recebe maior atenção exatamente no período mais duro do regime militar.

Quando se avaliam as verbas por ministério (Tabela 2), embora não se possa comparar com as verbas fixadas por função, nota-se que a distribuição anteriormente avaliada se repete. Entre os anos 1964 e 1966, o Ministério da Viação e Obras Públicas, no qual está inserido o setor de Transportes, é o que tem o maior volume de verbas fixadas, praticamente um terço do que foi planejado para o conjunto de ministérios, mostrando que esse setor sempre foi prioritário, não somente para os governos militares.

Um dado que chama a atenção são as verbas fixadas para o Ministério da Fazenda. Estas são altas e crescentes no início da série, alcançando patamar superior ao da Viação em 1967 – 30,76% contra 16,48% –, e assim se mantendo em 1968 e 1969. Porém, já em 1970, suas despesas caem vertiginosamente – de 22,46% para 3,53%. A explicação talvez estivesse no desmembramento do Planejamento (até então um ministério extraordinário que não aparece isoladamente na Tabela 2). Entretanto, as verbas a ele destinadas no ano de 1970 não chegam a 1%. A partir daí, as verbas da Fazenda se mantêm em média em 2% em todo o período. Na falta de explicações razoáveis para esse fato, aqui registram-se apenas as disparidades apresentadas, lembrando ainda que, por ser no interior desse ministério que se traça a política econômica, para não dizer o conjunto das políticas governamentais, é de estranhar que um órgão que já detém tanto poder possa ainda ser brindado com verbas consideráveis.

Também chamam a atenção as verbas do Ministério da Educação, as quais comprovam uma relação entre orçamento e prioridades governamentais. Pelo menos parece ser essa a explicação para compreender o porquê de as despesas fixadas para o MEC somente superarem as destinadas ao Ministério do Exército a partir de 1976, considerando-se apenas o período militar (1964-1985), embora seja nesse ano que se apresente uma queda acentuada nessas verbas. Reforça essa hipótese o fato de, em 1964, as verbas do Ministério da Educação e Cultura (MEC) (9,89%) serem superiores às do Ministério da Guerra (6,86%), bem como o montante nunca inferior aos 14% destinados ao MEC a partir de 1985. Neste último caso, deve-se levar em conta a Emenda Constitucional n.24, de 1983, que estabelece que a União não pode destinar menos de 13% de seu orçamento para a Educação (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 1987, p.121).

Tabela 2 – Percentual de despesa da União fixada por órgão de governo, 1964-1988

Órgão de Governo/Ano	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1982	1983	1984	1985	
Presidência da República	2,26	3,45	8,86	2,38	1,47	0,66	0,85	0,9	0,85	1,99	1,7	2,46	1,84	1,78	1,88	1,97	2,27	3,4	2,2	2,8	2,5	
Fundos, Conselhos e Comissões	2,76	2,13	0,23	5,80								20,51	9,85	19,06	17,81	19,43	20,73					
Ministérios	94,91	94,34	90,86	91,77	98,4	98,01	99,15	99,1	99,15	98	98,82	77,02	88,3	79,15	80,3	78,59	76,99	96,6	96,85	97,2	97,55	
Aeronáutica	5,48	6,45	5,85	6,2	5,83	5,82	7,88	9,69	9,49	9,7	9,22	7,34	5,66	5,1	4,24	4,13	3,7	5,47	5,78	8,29	8,51	
Agricultura*	5,85	3,98	3,84	3,29	2,78	2,38	2,82	2,94	2,73	2,57	2,8	2,43	3,96	3,85	4,66	4,68	4,67	7,98	6,76	7,49	5,93	
Ciência e Tecnologia																						
Comunicações					3,04	1,71	2,46	2,44	2,27	2,24	2,23	1,8	3,30	3,44	0,72	0,61	0,37	3,0	2,19	0,8	1,57	
Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente																						
Educação e Cultura**	9,89	9,89	11,25	9,92	8,93	7,94	8,91	10,75	11,2	10,39	10,73	11,66	10,58	7,63	9,39	9,16	10,11	13,39	13,56	14,15	14,6	
Exército/Guerra	6,86	11,04	10,85	9,51	10,08	9,31	13,68	19,8	18,69	18,19	15,27	12,63	6,21	6,47	6,47	6,36	5,49	6,29	6,52	6,04	5,69	
Fazenda	17,47	19,44	17,21	30,76	31,68	22,46	3,53	3,24	3,52	2,96	3,24	2,65	2,35	2,88	2,26	2,48	2,44	0,24	2,3	1,88	1,6	
Indústria e Comércio	0,24	0,23	0,22	0,22	0,24	0,21	0,26	0,25	0,23	0,22	0,21	0,29	0,43	0,46	0,48	0,59	3,17	3,52	4,67	2,64	2,05	
Interior					5,72	5,06	4,63	4,36	3,94	3,93	3,97	3,64	2,07	2,22	2,03	2,15	2,15	3,02	2,79	4,12	2,52	

continuação

Órgão de Governo/Ano	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1982	1983	1984	1985	
Justiça ***	1,31	3,44	2,39	1,16	0,93	0,81	0,99	0,98	0,94	0,98	1,45	1,29	0,57	0,61	0,60	0,65	0,56	0,7	0,57	0,53	0,52	
Marinha	3,95	5,92	5,09	5,23	4,83	4,78	6,87	9,45	9,22	9,11	8,48	6,99	4,75	4,19	4,21	4,14	3,92	4,94	4,82	5,28	5,09	
Minas e Energia	3,64	3,04	7,32	3,87	2,89	5,73	8,09	5,13	6,67	6,61	6,52	1,22	1,13	1,05	0,95	0,82	3,4	2,23	3,32	1,5	1,69	
Planejamento e Coordenação Geral						5,44	0,91	0,89	0,89	0,94	1,33											
Previdência e Assistência Social												6,41	3,31	4,23	5,82	5,29	5,27	4,08	3,7	4,13	7,99	
Relações Exteriores	0,51	0,48	2,04	1,48	1,24	1,09	1,59	1,5	1,32	1,26	1,46	1,2	0,82	0,8	0,82	0,8	0,86	1,77	1,55	2,15	1,84	
Saúde	3,71	3,04	4,39	3,53	2,78	2,65	2,63	2,53	2,29	2,23	2,34	2,25	2,22	2,63	2,87	2,83	2,66	2,93	2,35	3,3	4,76	
Trabalho													0,43	0,52	0,9	1,03	0,94	0,85	0,88	0,87	0,65	
Trabalho e Previdência Social	3,89	2,33	1,37	1,11	1,2	0,9	0,87	1,66	1,56	1,46	1,6	10,86										
Transportes					17,22	20,75	31,12	22,99	24,99	25,84	26,98	28,05	32,65	31,74	34,05	31,77	27,25	35,6	35,05	33,99	32,54	
Viação e Obras Públicas	30,85	23,7	20,37	16,48																		
Percentual Total	98,57	99,92	99,95	99,95	99,87	98,67	100,00	100,00	100,00	99,99	99,99	99,99	99,99	99,99	99,99	99,99	99,99	100,00	99,05	100,00	100,05	

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário estatístico do Brasil: 1963-1990. Rio de Janeiro: IBGE, 1964-1992.

Uma análise global da Tabela 2 reforça a hipótese do orçamento como reflexo das prioridades governamentais. É assim, por exemplo, que o Ministério da Indústria e Comércio tem um dos menores percentuais de verbas fixadas entre 1964 e 1979. A partir desta última data, apresenta, para o ano seguinte, uma alta superior a 2%, e, quando há queda, ela jamais é bastante para fazer voltar ao patamar inicial. Outro exemplo é o do Ministério da Saúde, que nunca aparece como prioridade e, de fato, suas verbas são uniformes, não revelando altas e baixas bruscas, ainda que haja uma tendência de alta principalmente a partir de 1984.

A priorização orçamentária dos setores infra-estruturais, independentemente de ser o governo civil ou militar, foi notada pela análise de Hayes. Segundo ela,

a análise comparativa demonstra que as prioridades orçamentárias dos regimes democráticos e autoritários diferem pouco quanto à ênfase global. O desenvolvimento econômico foi prioritário em ambos os regimes e cada um deles dedicou os maiores fundos a essa área. O governo militar foi mais competente em impor sanções às clientelas políticas do que os governos civis, mas também os militares precisaram de suporte da infra-estrutura burocrática clientelística – ambos civis e militares – em certo grau... (HAYES, 1998, p.229)

Pesa contra a hipótese de o orçamento ser reflexo das prioridades governamentais uma avaliação das despesas fixadas para o Ministério das Minas e Energia. Como se sabe, é na década de 1970 que grandes projetos ligados a esse ministério são postos em prática, como o Proálcool e o Acordo Nuclear. Entretanto, é exatamente nesse período que se observa o menor volume de verbas para o ministério. Os percentuais apontam para uma tendência de crescimento até 1970, quando atingem 8,09% do total das despesas fixadas. Entre 1971 e 1974, os percentuais ficam em torno de 6%, para então apresentar tendência decrescente, atingindo 0,95% em 1978. Na década de 1980, ele volta a subir estacionando em torno de 5% em seu final.

Os dados também sugerem que havia interferência dos militares nos assuntos orçamentários. Do contrário, como explicar que os percentuais indicados para o Ministério do Exército sejam maiores do que os da Educação justamente nos anos mais duros do período militar, período em que o ensino ganha *status* de prioridade social nos planos de governo, e ainda, no qual programas e reformas atingem essa área?

Tomando-se a verba fixada para os três ministérios militares, fica ainda mais claro que, se não havia uma determinação direta das Forças

Armadas quanto às prioridades orçamentárias, então existia uma compreensão e, mais, uma convivência muito grande entre os ministros da área econômica e as “necessidades” de segurança. Isso porque, em 1964, os três ministérios militares, desconsiderando-se o Estado-Maior das Forças Armadas (Emfa), receberam 16,29% das verbas fixadas, valor que sobe para 23,41% em 1965 (alta de quase 7% em um só ano!), para continuar oscilando em torno de 20% até atingir 38,94% em 1971, praticamente 16% acima do Ministério dos Transportes, que recebe isoladamente o maior volume de verbas.

A despeito de o volume de verbas desses ministérios apresentar uma queda continuada a partir de 1973, os percentuais continuam sendo altos se comparados aos demais ministérios. Por exemplo, em nenhum momento, mesmo pós-1985 (ver Tabela 3), período em que os civis passam a ocupar não apenas o governo mas também sua burocracia,<sup>6</sup> o percentual de despesas fixadas para os três ministérios militares é inferior ao do MEC, mesmo quando este passa a receber um volume de verbas maior, o que acontece a partir de 1982; a soma das verbas dos três ministérios militares somente é superada pela destinada aos Transportes.

Ainda em relação aos ministérios militares, a análise mostra que a mudança aponta, quando do retorno dos civis ao poder, para uma equanimidade maior entre eles. Explica-se: o percentual de verbas destinado a cada um deles é semelhante em 1964. A partir de 1965, as despesas fixadas para o Ministério do Exército são crescentes e bastante superiores aos da Marinha e da Aeronáutica; em 1971, quando se atinge o pico percentual de despesas fixadas, o somatório das verbas dos Ministérios da Marinha e da Aeronáutica não chega ao patamar fixado para o Ministério do Exército (19,14% contra 19,80%). Em contrapartida, a partir de 1976, é possível notar um retorno aos padrões apontados em 1964, com o Exército tendo uma despesa fixada, ainda que superior aos da Marinha e Aeronáutica, próxima destes.

O que é possível, portanto, tirar desse conjunto de dados é que as prioridades governamentais, premidas crescentemente pelas sucessivas crises econômicas, passam a dar maior atenção para aqueles setores que permitem retorno político maior, nos quais não se enquadram os ministérios militares. Também porque, nos primórdios da Nova República, as pesquisas passam a apontar para o pouco prestígio das Forças Armadas, principalmente em razão dos vinte anos de regime autoritário e das

---

<sup>6</sup> Essa análise encontra respaldo em Couto (1999). Visão diferente alimenta Mathias (1999).

frustrações representadas pela campanha das Diretas e pela morte de Tancredo Neves, elas deixam de receber atenção desproporcional (BARRETO, 1991).

Soma-se a isso o fato de que as pesquisas de opinião passam a ser parte importante do cálculo político, pois são as eleições e, portanto, a vontade do cidadão que determinam o futuro de cada um no cenário político brasileiro.

A avaliação desses últimos dados sugere também que há uma estreita relação entre objetivos políticos e orçamento, muito mais até que os objetivos econômicos. É para isso que aponta a análise das despesas fixadas para a área militar, sejam essas despesas tomadas por ministério (das três Forças), sejam por função (defesa e segurança).

## **O orçamento para a defesa nos governos civis**

Conforme indicado para o período autoritário, optou-se por outra perspectiva de análise para os gastos com defesa. Usualmente esses gastos são apresentados com base em critérios que levam em conta a proporção desses gastos em relação ao Produto Interno Bruto, ou em relação à população ou ainda na comparação com a área territorial. Esses índices permitem uma comparação entre diversos países. A proposta, no presente caso, é vincular os gastos com a defesa à fatia do orçamento correspondente. A opção justifica-se para que se tenha uma percepção comparativa em relação à realidade dos demais gastos estatais ao longo de distintos governos. A Tabela 3 aponta os gastos com a defesa a partir do ano de 1986 e estende-se ao ano de 1994.

Os dados apresentados na Tabela 3 referem-se à porcentagem de gastos em relação ao orçamento geral. Dois outros órgãos foram contemplados: os Ministérios da Educação e Cultura (depois apenas Educação) e o Ministério da Saúde, isso porque são duas áreas extremamente sensíveis para o país. Também é apresentada uma coluna indicativa dos gastos totais dos três ministérios militares, permitindo uma visão integrada com os gastos de defesa. As verbas do Serviço Nacional de Informações, depois Secretaria de Assuntos Estratégicos e na seqüência Agência Brasileira de Inteligência, não são analisados, como também do Estado-Maior das Forças Armadas e do Gabinete Militar, já que essas verbas estão sob a rubrica da Presidência da República e nem sempre aparecem discriminadas nos documentos oficiais.

Tabela 3 – Gastos com Defesa e outros órgãos (1986-1984)

Ministérios/Ano	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
Educação e Cultura	6,08	100,00	6,91	113,65	5,03	72,79	7,85	156,06	2,06	26,24	3,83	185,92	2,60	67,89	1,95	75,00	2,11	108,21
Saúde	1,88	100,00	2,45	130,32	1,74	71,02	3,56	204,60	0,90	25,28	2,88	320,00	4,10	142,36	2,15	52,44	3,43	159,53
Aeronáutica	3,16	100,00	4,03	127,53	2,55	63,28	1,62	65,53	0,85	52,47	1,50	176,47	1,31	87,33	0,96	73,28	0,58	60,42
Exército	1,80	100,00	2,52	140,00	1,60	63,49	2,27	141,88	0,90	39,65	1,36	151,11	0,97	71,32	0,81	83,51	1,06	130,86
Marinha	1,99	100,00	2,60	130,65	1,75	67,31	1,85	105,71	0,78	42,16	1,23	157,99	1,08	87,80	0,78	72,22	1,03	132,05
Ministérios Militares	6,84	100,00	9,15	133,77	5,90	64,48	5,74	97,29	2,53	44,08	4,09	161,66	3,36	82,15	2,55	75,89	2,67	104,71

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1986-1996).

Observações: As colunas à direita do ano indicam o percentual de diferença entre aquele ano e o anterior.

Para o ano de 1986, cada porcentagem foi "zerada", utilizando-se o índice 100. Para cada ano seguinte, apresenta-se uma comparação de acréscimo dessa fatia – em relação ao ano anterior – quando o número é maior que 100, e um decréscimo, quando ocorre o contrário.

Observe-se que entre a proposta, a lei e a execução orçamentária decorrem diferenças significativas, ainda mais que o orçamento aprovado pelo Congresso é meramente autorizador, permitindo que os governos não o realizem completamente. Em todo caso, como já apontado, o orçamento é peça-chave para entender as prioridades estabelecidas pelos diversos governos.

Ao contrário do que poderia sugerir a tutela militar vigente, o governo de José Sarney restringiu acentuadamente os gastos militares, o que se observa a partir do ano de 1985 (lembrando que o orçamento é definido no ano anterior). Nota-se que durante o último governo militar os gastos dos três ministérios militares superavam a fatia de 10%, ultrapassando a soma de Educação e Saúde. Esse percentual vai se reduzindo ao longo do primeiro governo civil, chegando a 2,53% em 1990 (orçamento preparado ainda no governo Sarney).

Já a partir do primeiro ano do governo José Sarney, as Forças Armadas, mais especificamente o Exército, criaram um plano de reaparelhamento estabelecido em etapas. O plano do Exército, intitulado Força Terrestre (FT), previa três fases: final dos anos 90 (FT-90), ao fim da década seguinte (FT-2001) e uma última etapa, para 2015. Este período de uma geração não apenas refletia a capacidade de antecipação da Força, como era a tentativa de criar um fato consumado para o governo da época, como também para os subseqüentes. O plano foi gestado exclusivamente pelo Exército, sem a devida articulação com as demais Forças e menos ainda com uma política militar e de defesa, inexistente. A forma de proposição e de acompanhamento do plano de modernização do Exército seria emblemática da autonomia militar na condução de temas de interesse castrense. A título de exemplo, tome-se o caso da duplicação da área construída da Academia Militar das Agulhas Negras (Aman), instituição de formação de oficiais de carreira do Exército. Em nenhum momento essa questão foi debatida para definir a oportunidade e a necessidade da medida.

O plano previa atender a três aspectos: rearticulação do Exército no território nacional, modernização e reaparelhamento e formação e qualificação de pessoal. A alocação de verbas contava com aportes financeiros oriundos de outros ministérios, com base em um critério de afinidade com atividades desenvolvidas pela Força, como atividades na área de saúde (*JORNAL DO BRASIL*, 1995, p.4 e 6). Esses recursos, porém, não foram concedidos com prodigalidade.

Ainda outro fator pode ser incluído no âmbito de questões de cunho institucional. Uma certa sensação de desprestígio permeava as relações

civil-militares, já que os militares consideravam que a classe política e as elites, que a eles acorreram em determinadas ocasiões, agora não consideravam, com a devida importância, os mínimos interesses da instituição militar. O orçamento e a disponibilidade de recursos vinculados ao preparo do aparelho castrense transformou-se em fator potencial de desestabilização e, nesse sentido, a questão salarial foi presença constante no período. O sucateamento do material, as reduzidas verbas para pesquisas e, principalmente, as questões salariais tornaram-se pontos de possíveis e graves atritos com a classe política, somados às dificuldades de diferentes governos em apresentar um projeto factível que tratasse de maneira isonômica os salários da burocracia civil e militar do Estado. O anseio dos militares era que, com um governo civil, suas necessidades fossem mais bem atendidas do que durante o regime autoritário, pois anteviam a possibilidade de exercer pressão sobre o Executivo e o Legislativo.

Após os dois planos econômicos lançados pelo governo – Plano Cruzado e Plano Verão –, a pressão por melhorias salariais por parte das Forças Armadas recrudescia, afetando inclusive o princípio da disciplina, como foi o caso da invasão da prefeitura de Apucarana, no Paraná, ocupada por militares liderados por um capitão. Dois ministros perderam o cargo também por circunstâncias ligadas aos salários dos militares. À época surgia a movimentação por parte do capitão Jair Bolsonaro, que passou a representar segmentos mais reacionários dos quartéis e viria a tornar-se deputado federal, uma das estratégias levantadas por militares da reserva para a consecução dos interesses militares (VEJA, 1989, p.36).<sup>7</sup>

Mais grave para as relações civil-militares foram os “recados” do ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Valbert Lisieux, de que caso o governo não concedesse a isonomia salarial com base nos vencimentos dos juizes da Justiça Militar, haveria atos de indisciplina na tropa (RESENDE, 1989). A atitude do ministro não correspondeu nenhuma ação por parte do governo, instituindo-se uma diferenciação de tratamento entre as reivindicações militares e as apresentadas pelos sindicatos de trabalhadores.

A polêmica, no entanto, seria mais contundente quando do lançamento do projeto Calha Norte. O plano foi encampado, no nascedouro, pelo Conselho de Segurança Nacional, e baseava-se na ocupação do ter-

---

<sup>7</sup> Perderam o cargo, por pressão salarial militar, os ministros Bresser Pereira e o ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, brigadeiro Paulo Roberto Camarinha.

ritório amazônico a partir do binômio segurança e desenvolvimento, e as regiões fronteiriças permeáveis ao narcotráfico e principalmente aquelas com potencial presença dos movimentos guerrilheiros colombianos foram privilegiadas, como a área da “Cabeça do cachorro”. Mas o contexto da guerra fria ainda se fazia presente. O chefe do Gabinete Militar, general Rubem Bayma Dennys, assinalaria que uma das fortes motivações para a implantação do Calha Norte era a suscetibilidade da Guiana e do Suriname à influência ideológica marxista.

Houve atrasos na execução do cronograma por falta de liberação de recursos, mas também ocorreram transferências de verbas de outras áreas para o prosseguimento da implantação do Projeto Calha Norte, como do Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (*FOLHA DE S.PAULO*, 1986, p.12). As Forças Armadas e o Gabinete Militar freqüentemente enfatizavam que o projeto não era apenas de natureza militar, mas visava à ocupação de uma área estratégica para o país (NATALI, 1986). Entretanto, por omissão de outros órgãos governamentais, e mais ainda pelo papel desempenhado pelos militares, o projeto corporificou uma autêntica ótica castrense.

O debate sobre a viabilidade e a necessidade do Projeto Calha Norte foi substituído por uma ação autônoma das Forças Armadas, com reduzida participação de partidos e do Congresso. Havia suficientes motivos para considerar a relevância ou não do projeto: narcotráfico, ação de grupos guerrilheiros nas regiões fronteiriças amazônicas, a ação das madeiras na floresta, a exploração dos recursos hídricos e minerais e o enorme potencial da biodiversidade. Um vício de origem acabou por provocar uma dissociação entre as instâncias que, em tese, participariam da definição da política a ser seguida. Embora as Forças Armadas insistissem, como citado, que o projeto não era militar, visto em perspectiva, denota a preponderância militar em sua condução, a partir da orientação ainda eivada de conotações esguianas nas formulações dos interesses nacionais. Enfim, um projeto com aquela envergadura revelou-se como mais uma das continuidades do governo civil com o regime anterior.

Um novo formato governamental foi esboçado no governo de Collor de Mello. A sua eleição reflete um cenário mais amplo de mudanças, como também não foge aos marcos da tradição plebiscitária do país, apenas a confirma de forma redundante. Alçado ao cargo e disposto a realizar um movimento de inflexão econômica, de acordo com o modelo que se tornava hegemônico, Collor passou a atuar na esfera política como agente simultaneamente estabilizador – disciplinando particularismos – e desestabilizador, isto é, guindado ao cargo para realizar pro-

fundas e radicais mudanças (LAMOUNIER, 1990). As ações de seu governo foram a demonstração de que a Presidência plebiscitária acabaria por colidir com os marcos de uma incipiente consolidação da democracia.

Orientando suas ações por uma forte marca de menosprezo às estruturas políticas representativas, já que Collor procurava operar seu poder sem as mediações políticas dos partidos e outras formas de organização da sociedade civil (CHAUÍ, 1994), soma a esse modelo de exercício do poder o afastamento dos militares, de modo a criar um espaço político diferenciado do governo anterior. Reconfigurou a vertente populista, agora com um aproveitamento midiático inexistente na fase de 1945 a 1964. Collor é exemplo paradigmático de uma premissa básica das democracias delegativas: a autorização para que o presidente da República governe ao seu bel-prazer, destacado das ações partidárias, já que representa os interesses da nação (O'DONNELL, 1991). Tendo em vista as reformas econômicas que desejava realizar e que atendiam à tendência de redução do aparato estatal na economia, as alianças necessárias para realizá-las não passavam pela caserna. Deliberadamente, desvinculou-se dos militares, fato que não se alterou mesmo durante o processo de *impeachment*.

Collor manifestaria a vontade de exercer seu direito de autoridade sobre o poder militar, como repetiu à exaustão em vários pronunciamentos e de forma acertada do ponto de vista político-jurídico, já que seu argumento central ante os militares era a referência à vontade das urnas e de sua condição de comandante supremo das Forças Armadas. Soube ainda cercar-se de ministros militares de perfil político discreto, tanto pelo afastamento de atividades de repressão durante o regime autoritário como por uma postura de distanciamento de questões políticas próprias à esfera do poder civil.

Todavia, as decisões de seu governo em relação aos militares possuíam um caráter mais cosmético e temas efetivamente sensíveis começaram a ocupar a agenda governamental. Os salários dos militares transformaram-se em um ponto de constante atrito entre o presidente e as Forças Armadas. Nas palavras de José Sarney, no Brasil, "salário de militar é assunto de segurança nacional" (ISTOÉ, 1993). Uma das medidas considerada saneadora no aspecto administrativo, mas com claras repercussões políticas, era a possibilidade de uma reforma que contemplasse a isonomia salarial entre os três poderes. Distorções salariais de elevada monta criaram um quadro de manifestações dos militares. Os porta-vozes dessa demanda pela isonomia eram os militares da reserva e as esposas de militares da ativa. Esses movimentos não eram dissuadidos pelos ministros militares, já que serviam como válvula de escape

para um descontentamento militar crescente. Em outras ocasiões, mesmo oficiais com elevadas funções manifestavam a insatisfação com os níveis salariais e com o debilitamento operacional da tropa. Foi o caso do general Antonio Joaquim Soares Moreira, chefe do Estado-Maior do Exército, que aludia a um “cenário de incertezas” (ISTOÉ, 1992). A atitude como essa não correspondia uma contrapartida por parte do governo, o que realimentava posturas militares mais ousadas, pois as Forças Armadas se colocavam na posição de chantagistas do Executivo. O problema dos vencimentos dos militares é um fator a mais nas crises políticas ao longo do período republicano, daí que a pressão da cúpula militar e das bases da hierarquia acerca de salários não deve ser menosprezada.

De todo modo, em 1991, primeiro ano em que se podia verificar o reflexo das decisões de Collor de Mello sobre o orçamento, houve um acréscimo em todas as áreas apresentadas na Tabela 3. Os gastos com a defesa foram acrescidos em aproximadamente 62% em relação ao ano anterior. Já no ano seguinte, todavia, ocorre um novo decréscimo, tanto na comparação com o primeiro ano de governo quanto nos percentuais orçamentários previstos para a Educação e a Saúde.

Após o processo de impedimento de Fernando Collor, seu vice, Itamar Franco, assume a Presidência em uma situação de fragilidade. Seu governo trazia as marcas de um mandato-tampão, com baixa possibilidade de ampliar alianças e imantar apoios. Por esse motivo, fez-se cercar por um ministério de amplo espectro político. Havia uma intenção em debelar a grave crise social apelando aos atributos morais de figuras políticas de distintos partidos. Acordos partidários de amplo leque foram a tentativa de superar o distanciamento de Collor do Congresso.

Fragilizado pela conjuntura, Itamar Franco, a partir de seu populismo avesso ao espetáculo, em oposição ao estilo Collor, preferia os acordos de bastidores. No que toca às relações civil-militares, a ação presidencial não estava marcada pela intenção de maior afastamento dos militares, como ocorrera no governo anterior. Itamar Franco não daria prioridade às reformas das estruturas militares ou esferas de governo tradicionalmente dotadas de forte presença militar. O que se perceberia ao longo de seu governo é que o presidente conduzia suas ações de governo, nesse âmbito, muito mais por atitudes reativas e mesmo intempestivas.

Diante de um quadro de crise econômica e social que se prolongou por boa parte de seu governo, este ainda foi levado a conduzir negociações cíclicas e recorrentes com as Forças Armadas em particular, e com os militares de maneira geral, além de dar início a um lento movimento de inflexão nas missões atribuídas às Forças Armadas. Faziam parte desse mosaico multifacetário das relações civil-militares a questão sala-

rial e os recursos orçamentários para uso dos ministérios militares; surgiria com mais força a questão do acerto com o passado, no caso a tentativa de solucionar o caso dos desaparecidos políticos; e um relativo recrudescimento do pensamento militar em relação ao processo democrático. Em seu governo, seria perdida uma possibilidade de reconfiguração das funções militares, a partir da revisão constitucional de 1993.

O debate sobre a isonomia salarial entre os funcionários dos três poderes perduraria ao longo do governo, sem que houvesse uma solução duradoura e suficiente para aplacar os ânimos militares. A permanência desse embate permitiria uma ampliação da autonomia militar, a ponto de os ministérios militares divulgarem notas sobre a situação econômica e a conjuntura política, embora com tons de tranquilização ao país (*DIÁRIO POPULAR*, 1993) ou mesmo o ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, almirante Mário César Flores, afirmar que teria levado ao presidente as preocupações com o crescente descontentamento e as tensões dos quartéis em relação às carências de recursos das Forças Armadas. Se restrita a esse fato, a ação do ministro seria adequada e bem a propósito. Entretanto, o ministro referiu-se à “falta de interesse” do presidente pelos “assuntos referentes à comunidade militar” (*O ESTADO DE S. PAULO*, 1993). A distorção é o fato de as Forças Armadas criarem uma situação em que exercitam um papel sobressalente no sistema político, auto-atribuindo-se a incumbência de designar os acertos ou erros de uma ação governamental. Essa distorção não é decorrente apenas de uma visão militar consolidada, mas própria do sistema político brasileiro.

Se, de um lado, havia essa sinalização de prestígio – distorcido – da classe política em relação aos militares, de outro uma lógica diversa passa a orientar as relações civil-militares. A partir da Constituição de 1988, o Congresso teve ampliadas suas funções quanto ao orçamento federal. Tendo em vista o caráter muitas vezes meramente paroquialista das emendas dos parlamentares à proposta orçamentária, as Forças Armadas viram-se obrigadas a manter um acompanhamento constante dessa fase, embora o orçamento para a área continuasse a declinar lentamente. Para alguns analistas, essa é uma das variáveis explicativas para a consolidação da supremacia civil sobre as Forças Armadas.

A redução do orçamento militar, por si só, não é suficiente para considerar que há um declínio da autonomia militar, pois não se tratava de uma política deliberada para a efetivação do controle militar, mas simplesmente de uma atuação superficial do Congresso quanto aos temas de defesa. Porém, mesmo a redução da fatia orçamentária pela ação

dialética das emendas dos parlamentares não seria suficiente para reduzir drasticamente o orçamento militar. Significa, sim, que do Executivo partia a iniciativa de realocar recursos e reduzir as verbas militares. É inegável que esse fato altera, a favor dos civis, um equilíbrio de forças bastante instável, na medida em que a classe política confronta interesses militares claramente explicitados, embora o faça de maneira equivocada quanto aos fins desejados. Ainda assim, e como se nota na Tabela 3, durante o governo Itamar Franco há uma diminuição contínua da fatia de gastos com a defesa, que seria mantida abaixo dos 3% do orçamento geral.

Novamente, ao iniciar-se um novo governo, percebe-se um acréscimo significativo nos gastos militares. No caso do ano de 1995, já se faziam sentir os reflexos da percepção de Fernando Henrique Cardoso sobre o tema, já que havia sido ministro da Fazenda no governo anterior. Nesse caso, os gastos com essa rubrica tiveram um acréscimo de 73%, levando-os a um patamar próximo a 5% do orçamento total. Ao longo de seu governo, o percentual vai novamente decrescendo, chegando a 2,1% em 2001, como se observa nas Tabelas 4 e 5.

Além da clareza desse decréscimo contínuo, fica perceptível outro dado interessante. Revertendo a já comentada tendência apresentada ao final do governo autoritário de maior equidade entre as Forças, o Exército, a partir de 1994, consolida a posição de ministério militar com maior percentual de gastos em relação à Marinha e à Aeronáutica, o que pode ser um indicativo de que outras atribuições, entre elas a imiscuição em áreas de segurança pública e o combate ao narcotráfico, sejam acrescentadas às missões mais tradicionais de defesa externa e ao acompanhamento dos serviços de informações sobre questões de natureza interna.

É de se notar que os gastos militares não são nada desprezíveis. Em números absolutos, nos últimos anos têm ficado na faixa de R\$ 20 bilhões anuais. Comparativamente a outras áreas essenciais para uma sociedade extremamente desigual como a brasileira, com carências sociais profundas, dificilmente o país poderia dispor de recursos muito superiores aos que vem praticando para contemplar as necessidades militares e de defesa. Todavia, gastos muito aquém de um mínimo podem comprometer o esquema dissuasório brasileiro, além de permitir a existência de pontos de tensão entre civis e militares, o que evidencia a urgência de uma política de defesa e uma política militar claramente estabelecidas e planejadas num prazo dilatado. Indica, também, a necessidade de que o Ministério da Defesa acelere o processo de racionalização dos meios militares de modo a evitar duplicidades de gastos.

Tabela 4 – Gastos com Defesa e outros órgãos (1995-2001)

Ministério/Ano	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
EMFA	151.190	0,4	127.391	0,3	128.570	0,2	81.709	0,1	64.607	0,1				
Exército	5.933.459	2,4	6.627.846	2,3	7.121.789	1,8	8.020.490	1,6	8.129.038	1,4			<b>0,0</b>	
Marinha	3.593.765	1,5	3.768.249	1,3	4.062.666	1,0	4.731.874	1,0	4.706.004	0,8			<b>0,0</b>	
Aeronáutica	3.461.598	1,4	3.621.872	1,3	3.707.109	0,9	3.828.633	0,8	3.816.548	0,6			<b>0,0</b>	
Min. Militares/Defesa	13.140.012	5,4	4.145.358	4,9	15.020.134	3,8	16.662.706	3,4	16.716.197	2,8	20.754.679	3,4	20.168.126	2,1
Saúde	14.937.138	6,1	14.376.084	5,0	18.568.853	4,7	17.541.061	3,5	20.334.265	3,5	22.699.254	3,7	26.054.951	2,7
Educação	9.278.708	3,8	9.943.207	3,4	9.642.719	2,5	10.272.058	2,1	11.524.980	2,0	13.385.729	2,2	16.163.901	1,7
Justiça	1.199.876	0,5	1.596.141	0,6	2.050.723	0,5	2.180.506	0,4	2.218.680	0,4	3.082.574	0,5	3.898.480	0,4
Previdência	39.515.022	16,3	47.418.367	16,4	52.077.908	13,3	59.155.823	11,9	66.046.354	11,2	75.214.447	12,2	84.779.384	8,9
<b>Total do Executivo</b>	<b>242.957.968</b>	<b>100</b>	<b>289.226.634</b>	<b>100</b>	<b>391.067.241</b>	<b>100</b>	<b>495.791.462</b>	<b>100</b>	<b>588.535.657</b>	<b>100</b>	<b>616.382.516</b>	<b>100</b>	<b>950.202.360</b>	<b>100</b>

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>>. Acesso em 9 maio 2002.

Tabela 5 – Gastos com Defesa entre 1995-2001

Ministério/Ano	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
EMFA	151.190	100,0	127.391	84,3	128.570	100,9	81.709	63,3	64.607	79,1				
Exército	5.933.459	100,0	6.627.846	111,7	7.121.789	107,5	8.020.490	112,6	8.129.038	101,4				
Marinha	3.593.765	100,0	3.768.249	104,9	4.062.666	107,8	4.731.874	116,5	4.706.004	99,5				
Aeronáutica	3.461.598	100,0	3.621.872	104,6	3.707.109	102,4	3.828.633	103,3	3.816.548	99,7				
Militares/Defesa	13.140.012	100,0	14.145.358	107,7	15.020.134	106,2	16.662.706	110,9	16.716.197	100,3	20.754.679	124,2	20.168.126	97,2
Saúde	14.937.138	100,0	14.376.084	96,2	18.568.853	129,2	17.541.061	94,5	20.334.265	115,9	22.699.254	111,6	26.054.951	114,8
Educação	9.278.708	100,0	9.943.207	107,2	9.642.719	97,0	10.272.058	106,5	11.524.980	112,2	13.385.729	116,1	16.163.901	120,8
Justiça	1.199.876	100,0	1.596.141	133,0	2.050.723	128,5	2.180.506	106,3	2.218.680	101,8	3.082.574	138,9	3.898.480	126,5
Previdência	39.515.022	100,0	47.418.367	120,0	52.077.908	109,8	59.155.823	113,6	66.046.354	111,6	75.214.447	113,9	84.779.384	112,7
<b>Total do Executivo</b>	<b>102.288.855</b>	<b>100,0</b>	<b>116.190.654</b>	<b>113,6</b>	<b>130.382.124</b>	<b>112,2</b>	<b>140.073.066</b>	<b>107,4</b>	<b>153.618.368</b>	<b>109,7</b>	<b>177.604.760</b>	<b>115,6</b>	<b>209.640.014</b>	<b>118,0</b>

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>>. Acesso em 9 maio 2002.

Ainda mais, a maior parte dos gastos com a defesa refere-se a pagamento de pessoal e gastos administrativos, pouco restando para as atividades-fins. Embora não seja um quadro exclusivo das Forças Armadas, é mais um indicativo da premência de uma profunda reorganização das Forças Armadas.

A questão salarial das Forças Armadas volta ao primeiro plano da cena política. Do mesmo modo como ocorreu nos demais governos, a pressão sobre salários dos militares esteve em pauta durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Em seu primeiro ano de governo, inaugurou uma nova prática ao encaminhar mensagem às Forças Armadas explicando o porquê de ter concedido um reajuste salarial menor do que o desejável, tendo em vista a situação econômica do país (*O ESTADO DE S. PAULO*, 1995). Entretanto, a medida não foi suficiente e a pressão por reajustes salariais manteve-se até o fim do primeiro mandato (*Ibidem*, 1997).

Inserido na lógica de corte de gastos públicos, o governo considerou oportuno viabilizar reajustes salariais apenas para algumas categorias de funcionários públicos. Concernente com isso, a Emenda Constitucional n.18, de 5 de fevereiro de 1998, define que será de competência privativa do presidente da República propor leis sobre militares as quais definam “seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva” (grifo nosso). No campo da remuneração dos militares, o presidente Fernando Henrique demonstrou uma flexibilidade diferenciada em relação a outros segmentos de funcionários.

Por outro lado, no que toca ao reequipamento das Forças Armadas, a política de equilíbrio fiscal atingiu também os gastos com a defesa, como em 1998, quando houve cortes orçamentários, atingindo 27,3% de redução no caso do Exército (*Ibidem*, 1998).

O período do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso traz outro ponto importante para a análise. De algum tempo vinha se configurando uma lenta mas perceptível mudança nas missões atribuídas às Forças Armadas, com destaque para o Exército, e que direcionava o seu emprego para a órbita da Segurança Pública, distinta das missões de segurança interna em vigor no regime autoritário. Assim, e a despeito da resistência da cúpula das Forças Armadas e de alguns outros setores expressivos do governo, está em formação um consenso que aponta para a

revisão das missões castrenses, atribuindo-lhes presença maior no cenário doméstico.<sup>8</sup>

Apesar dos apelos da opinião pública, que repercutiram inclusive no Congresso Nacional<sup>9</sup> (resposta direta ao grau de significação da questão da segurança pública no Brasil, como se percebe pela análise do orçamento), é exatamente o Ministério da Justiça, cuja fatia orçamentária não sofre modificações ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso. Está apenas ao ministério a Polícia Federal, responsável pelo policiamento de fronteira, o combate ao narcotráfico e ações relativas à segurança pública, de acordo com a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 144, demonstrando que o governo desconsidera o perigo que representa o envolvimento das Forças Armadas em questões de segurança pública, já que este movimento é perceptível (SOARES, 2001). Nota-se que ainda não se promoveu uma reforma na burocracia do Ministério da Justiça, tanto que a reestruturação do setor de informações do governo federal – especificamente a criação da Agência Brasileira de Informação (Abin) – foi atribuída ao Gabinete de Segurança Institucional, apontando para a *militarização* do setor de informações.<sup>10</sup>

No que toca exclusivamente ao orçamento, porém, as relações entre as Forças Armadas e o governo não fogem a um modelo mais amplo. A burocracia de Estado tem se revelado como a esfera decisória final, com baixo perfil de acatamento às demandas exclusivamente militares. O que se nota, ao contrário, é que os ministérios militares e mais recentemente o Ministério da Defesa vêm mantendo um percentual de gastos constante. A diferença reside, portanto, não na fatia orçamentária definida para os gastos de defesa, mas na autonomia em definir esses

---

8 Interessante observar que essa reversão não atinge apenas o Brasil e, parece, decorre diretamente da influência norte-americana na região. Nesse sentido, na Argentina, país no qual houve uma delimitação clara das funções e missões castrenses restringindo-as à arena externa já na primeira gestão civil pós-ditadura, atualmente voltam ao debate propostas de reavaliação dessas missões, ampliando-se as missões militares para sua utilização no âmbito interno. A respeito, ver Sain (2001).

9 A discussão veiculada pela imprensa em meados do ano 2000 entre o então senador Antonio Carlos Magalhães e o Ministério da Defesa exemplifica isso. A respeito, ver os diários *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* da última quinzena de maio de 2000. Na *Folha*, ver especialmente entrevista de FHC em 27.5.2000; e no *Estadão*, entrevista do ministro Geraldo Quintão em 30.5.2000.

10 Essa medida conflitava abertamente com o Decreto n.3.897. Quando da transferência do projeto que deu origem à Abin do Ministério da Justiça para o Gabinete de Segurança Institucional, o titular daquela pasta, José Carlos Dias, exonerou-se do cargo, alegando que o esvaziamento desse braço do governo, bem como o fortalecimento do general Cardoso, titular da pasta do Gabinete de Segurança Institucional, não eram compatíveis com a democracia. Certamente não foi apenas por esse motivo que aquele deixou o ministério, mas concordamos com sua análise da atual gestão federal. Ver Dias (2000). Sobre o conceito de *militarização*, ver Mathias (1999, p.14-5).

gastos. Os pontos mais sensíveis nessa relação têm sido tratados diferentemente pelos governos civis, sendo o caso mais perceptível a questão salarial.

## Notas finais

Ao longo deste texto, buscou-se acompanhar qual o peso da área militar *vis-à-vis* a área civil nas políticas adotadas pelo governo federal. Defendeu-se que as mudanças refletidas no orçamento correspondiam não apenas às escolhas do governo, mas também à autonomia das Forças Armadas para definir prioridades políticas. Por levar em conta apenas o orçamento para as funções e ministérios, os dados não permitem uma análise mais ampla sobre o papel de cada ator, civil e militar, relativamente aos projetos específicos do governo. Mesmo assim, tomando-se o exemplo da Calha Norte, nota-se que quando não há resistência explícita ou quando há falta de comando<sup>11</sup> as Forças Armadas tomam as rédeas do jogo, definindo autonomamente a política a ser perseguida.

Os dados avaliados também permitem visualizar que o governo ainda não definiu claramente uma política de defesa e militar, pois já se apontou diversas vezes que no século XXI, dado o avanço tecnológico e as ameaças a serem debeladas, não é a força terrestre, o Exército, que assumirá a dianteira na política militar. Pelo contrário, deverá haver um reposicionamento das três Forças no sentido de maior participação das forças de mar e ar na aplicação das políticas de defesa e militar.<sup>12</sup> No entanto, os dados orçamentários, que ao final dos anos 80 apontavam para maior equilíbrio entre as Forças, voltaram a indicar maior participação do Exército nas verbas federais, o que sugere maior intervenção destas na segurança pública.

Por outro lado, embora não focado aqui, é preciso considerar a posição do Brasil nas suas relações internacionais. Nesse aspecto, é bom lembrar que somos parte da América Latina, região considerada "território" do Estado norte-americano pelo nosso irmão do norte. A despeito de ainda ser cedo para afirmar quais serão as mudanças nas Forças Armadas e na política de defesa e segurança dos países da Amé-

---

11 Apenas para lembrar, somente há subordinação militar quando há exercício de comando. A autonomia, nesse sentido, é definida como o resultado da falta de equilíbrio entre subordinação e comando.

12 Ilustrativas a esse respeito são as entrevistas recolhidas em Castro & D'Araujo (2001).

rica Latina, sabe-se que os acontecimentos de 11 de setembro, nos EUA, terão considerável impacto na região. Em princípio, as atitudes adotadas pelo governo norte-americano apontam para o revigoramento das discussões sobre atribuição de missões internas às Forças Armadas, principalmente se, em consonância com a posição unilateral do atual governo republicano, ele conseguir impor uma agenda de luta antiterrorista aos países do continente.

As ações norte-americanas decorrentes dos fatos de setembro de 2001 seguem duas linhas de ação tendentes a não superar os problemas que estão na sua raiz. Por um lado, os EUA continuam evitando introduzir na agenda política as possíveis causas do ato terrorista decorrentes das brutais desigualdades sociais e as formas de exclusão política que encontram apoio na política de Washington ou de seus aliados, entre elas o “direito do investidor” que implica ampliação das desigualdades da economia globalizada (CHOMSKY, 2002).

Por outro, as ações norte-americanas pautam-se pelo unilateralismo, cada vez mais evidente na forma de ação de sua política internacional.

Nesse contexto, a depender de possíveis outras agressões da mesma natureza, aumentarão as pressões para que as Forças Armadas dos países latino-americanos imiscuam-se na esfera de competência das forças estatais classicamente voltadas para a segurança pública, na medida em que não haja uma distinção clara entre as missões de defesa externa, próprias das Forças Armadas e as questões de segurança pública, visto que o terrorismo, a despeito de não fazer parte da agenda brasileira como ameaça,<sup>13</sup> insere-se em um marco de complexa demarcação, cada vez mais ampliada, incluindo-se grupos antes definidos como interlocutores válidos. As Farc ilustram esse novo cenário de forma paradigmática: tratadas até bem pouco tempo como grupo político legítimo pelo presidente Pastrana, ele mesmo defende hoje, em todos os foros disponíveis, sua inclusão como grupo terrorista internacional.

Tomando-se apenas o caso nacional, e passado o estupor do primeiro momento pós-11 de setembro, nota-se um flagrante descompasso entre

---

13 A forma como o ex-ministro da Justiça, José Gregori, foi afastado do posto dá conteúdo a essa análise. Recorde-se que em seus últimos dias no governo, logo depois dos acontecimentos do 11 de setembro, quando o governo norte-americano insistia em uma intervenção mais incisiva na região da tríplice fronteira, o ministro Gregori afirmava contundentemente que não havia grupos terroristas atuando na região, que o governo brasileiro não alimentaria veleidades contra árabes que viviam ou passavam pela fronteira. Dias depois, sem haver nenhum indício anterior de que ele sairia do ministério, o presidente o substituiu por Aloysio Nunes Ferreira. A denúncia foi veiculada por Arbex Júnior (2001).

o discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso e as atitudes do governo concernentes às relações com os EUA. No primeiro caso, em resposta ao citado unilateralismo do governo Bush, o país está prestes a colidir com os EUA. No segundo, como exemplifica o afastamento do embaixador Maurício Bustani da Opaq, o país coincide suas ações com as dos EUA.

Em resumo, os dados orçamentários indicam que a burocracia vem reduzindo, a passos lentos, o orçamento da defesa, se comparado percentualmente ao de outras áreas. Entretanto, os valores absolutos não são nada desprezíveis e ultrapassam os repasses para áreas críticas. Sugerem, outrossim, que determinados projetos militares são definidos pelas próprias forças, em razão da falta de atenção do Legislativo e do Executivo em relação à temática da defesa e seus desdobramentos atuais. Esses aspectos poderão constituir novas formas de autonomia castrense, na medida em que eventuais pressões para um redirecionamento efetivo do emprego militar levem as Forças Armadas a estabelecer o que sejam ameaças e seus âmbitos (externo ou interno), as políticas de defesa a serem adotadas e as missões que lhes serão atribuídas.

SOARES, S. A.; MATHIAS, S. K. The Army Forces, budget and military autonomy. *Perspectivas*, São Paulo, v.24-25, p.85-113, 2001-2002.

- *ABSTRACT: It is evaluated here as the relations between government and Armed Forces, and the behavior of these at the inside of the bureaucracy of State from the analysis of the federal budgets had evolved since the authoritarian government until the current one (1964-2001). The data indicate a slow and constant decline of the expenses with the defense, larded for rises in the beginning of new governments. In general way the data suggest that the civil governments define the budgetary standard without military interference, even so the resources are used without an adequate supervision of the military activities. It is still indicated that the military autonomy, the capacity to define its field of performance, the norms that guide it and the missions to play, can be reinvigorated. This endemic autonomy is not originated from military choices, but from the omission of the civil power.*
- *KEYWORDS: Government; Armed Forces; budget; defense; bureaucracy; autonomy.*

## Referências bibliográficas

- ARBEX JÚNIOR, J. A responsabilidade dos intelectuais. *Caros Amigos*, São Paulo, v.5, n.56, p.16, nov. 2001.
- BARRETO, K. M. Governabilidade e perspectivas para o papel político dos militares no Brasil. In: XV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambú, Minas Gerais, 1991. (Mimeogr.).
- BRASIL (Secretaria de Planejamento). *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972/1974*. Brasília: Seplan, 1971. Quadro IV.
- BRASIL (Congresso Nacional). Emenda Constitucional n.18, de 5 de fevereiro de 1998.
- CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. L. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1987.
- CASTRO, C.; D'ARAUJO, M. C. *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- CHAUÍ, M. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, E. (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CHOMSKY, N. *11 de setembro*. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- COUTO, R. C. *História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil 1964-1985*. São Paulo: Record, 1999.
- DÍAS, J. C. Entrevista. *Caros Amigos*, São Paulo, v.4, n.42, p.30-5, set. 2000.
- DIÁRIO Popular. Exército descarta risco de fujimorização. São Paulo, p.6, 23 maio 1993.
- FOLHA de S. Paulo. Exército já tem o dinheiro para a ocupação da fronteira norte. São Paulo, p.12, 4 nov. 1986.
- \_\_\_\_\_. Duração dividiu aliados do regime. São Paulo, p.12, 6 dez. 1998.
- HAYES, M. *Policy performance and authoritarianism in Brazil: public expenditures and institutional change, 1950-1967*. Michigan: UMI, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário Estatístico do Brasil: 1985*. Rio de Janeiro: IBGE, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1967-1990.
- \_\_\_\_\_. *Anuário estatístico do Brasil: 1963-1990*. Rio de Janeiro: IBGE, 1964-1992.
- \_\_\_\_\_. *Anuário estatístico do Brasil: 1985-1994*. Rio de Janeiro: IBGE, 1986-1996.
- ISTOÉ. O barulho dos soldados. São Paulo, p.26-9, 22 abr. 1992.
- \_\_\_\_\_. Afago com cargo. São Paulo, p.22-3, 24 mar. 1993.
- JORNAL do Brasil. Modernização do Exército até 90 custa Cr\$ 1 trilhão e Sarney e Sayad ajudam a raspar o cofre. Rio de Janeiro, 15 dez. 1985.

- LAMOUNIER, B. (Org.) *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990.
- MATHIAS, S. K. *Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas: Papyrus, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Forças Armadas e administração pública: a participação militar nas comunicações e na educação (1963-1990)*. 1999. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.
- MIYAMOTO, S. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1995.
- MOTA, L. D. *Quem manda no Brasil?* São Paulo: Ática, 1987.
- MORAES, J. Q. de et. al. *A tutela militar*. São Paulo: Vértice, 1987.
- NATALI, J. B. Calha Norte é o último projeto de ocupação amazônica. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 23 nov. 1986.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.31, out.1991.
- O ESTADO de S. Paulo. Itamar ignorou alerta sobre militares. São Paulo, p.5, 30 maio 1993.
- \_\_\_\_\_. FH faz carta para explicar novo salário. São Paulo, p.10, 2 set. 1995.
- \_\_\_\_\_. Forças Armadas também reclamam de salários. São Paulo, 29 jun. 1997.
- \_\_\_\_\_. Ministérios militares suspenderão projetos. São Paulo, p.12, 20 fev. 1998.
- 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: FGV, 2000.
- RESENDE, P. P. Para os militares, tudo. *IstoÉ Senhor*, São Paulo, 5 jul. 1989.
- SAIN, M. As Forças Armadas argentinas frente às "novas ameaças": 1990-2001. In: MATHIAS, S. K. (Org.) *O impacto das "novas ameaças" no Cone Sul*. Campinas: NEE-Unicamp, 2001. (CD-ROM produzido pela Fundação Vitae).
- SOARES, S. A. Um novo profissionalismo militar no Brasil pós-autoritário. *Estudos de História*, Franca, v.8, n.1, p.275-99, 2001.
- VEJA. O sindicalismo fardado. Edição de 5.4.1989, p.36.