



# O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas:



um passo frente,  
dois passos atrás<sup>1</sup>

Por João Roberto Martins Filho\*

Um breve exame das análises recentes sobre o problema da autonomia militar no Brasil permite perceber que elas podem ser agrupadas sinteticamente em três perspectivas: 1) as que defendem que a questão já foi superada; 2) as que enfatizam basicamente a continuidade das prerrogativas militares e 3) as que sustentam que importantes áreas de autonomia castrense persistem, mas decisões recentes permitem supor que o problema está em vias de resolução. Neste artigo, a partir do exame da política militar do governo Fernando Henrique Cardoso, propomos uma hipótese geral, algo diferente dessas três explicações. Em nossa visão, é preciso considerar, antes de tudo, que as Forças Armadas mostraram na última década notável capacidade de adaptação e iniciativa. A partir daí, num quadro geral marcado pela quase total ausência do Legislativo e pela boa vontade do Executivo, os militares têm sido capazes de desenvolver uma complexa estratégia de manutenção de sua influência política que, no entanto, inclui recuos em certas áreas institucionais relevantes.

De início, discordamos, assim, de análises como a de Wendy Hunter, que em *Eroding Military Influence in Brazil - Politicians versus Soldiers*, postulou que "correndo o risco de exagero, as condições dos anos 80 e 90 tornaram as Forças Armadas brasileiras algo como um tigre de papel" (Hunter, 1997: 23). Conforme essa autora, a evolução do processo democrático-eleitoral tenderia a resolver a questão da autonomia política dos militares no regime pós-autoritário, pois os políticos do Executivo e do Legislativo não teriam interesse em aumentar os orçamentos militares. Uma das mais nítidas evidências desse processo é o decréscimo da participação dos gastos militares no orçamento da União. Para ela, "a parcela dos gastos militares no total dos gastos públicos efetivamente diminuiu sob o governo civil" (p.95). Concluindo, ela postula que:

*"O cálculo combinado de legisladores e presidentes sugere que, enquanto o Congresso r etiver amplos poderes decisórios sobre o orçamento, e enquanto os executivos brasileiros conseguirem comandar governos razoavelmente estáveis, as parcelas dedicadas à defesa permanecerão relativamente modestas e mesmo tenderão a cair ainda mais". (p.100)*

Como veremos nas páginas seguintes, os pressupostos políticos citados por Hunter não foram alterados, mas algumas de suas previsões centrais não se realizaram.

A segunda visão tem insistido na manutenção de importantes prerrogativas militares pelas Forças Armadas brasileiras, depois da passagem do poder aos civis. Assim, no artigo "Prerrogativas militares, de Sarney a Cardoso", Jorge Zaverucha examina uma série de privilégios institucionais castrenses de 1985 a 1996, para concluir que nada de fundamental mudou. Antes de tudo, ele lembra a própria Constituição de 1988 e seu artigo 142, que define

1 - Este texto constitui uma atualização bastante modificada do artigo "The Brazilian Armed Forces after the Cold War: Overcoming the Identity Crisis", escrito em co-autoria com Daniel Zirker para apresentação no Congresso da LASA, realizado em Chicago, em setembro de 1998. Aquela versão será publicada ainda este ano no *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.

os militares como guardiães dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Para o autor, essa prerrogativa paira como uma espada de Dâmocles sobre a cabeça dos poderes constitucionais, permanecendo como constante fonte de crises. Além desse aspecto legal, a própria estrutura do poder ministerial favorece a influência militar, ao permitir que cinco ministérios sejam reservados às Forças Armadas. Um outro fator institucional de preservação de influência militar no interior do regime civil é o controle castrense das principais agências de inteligência, com parca fiscalização parlamentar. Por último, ele aponta para a tendência de comprometimento dos militares em missões estranhas à defesa nacional, como o combate à criminalidade e ao tráfico de drogas (Zaverucha, 1997).

Em nossa perspectiva, este tipo de análise não enfrenta de forma adequada a possibilidade de que os militares cedam espaços institucionais importantes, sem deixar de exercer novas formas de autonomia. De tal modo, em seis anos de governo, o presidente Fernando Henrique Cardoso foi capaz de extinguir os cinco ministérios militares, uma das mais importantes prerrogativas na análise de Zaverucha. Com a criação do Ministério da Defesa, as pastas das três forças e a do chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) desapareceram, sendo substituídas pelos cargos não ministeriais de comandantes e de chefe do Estado-Maior da Defesa. Finalmente, com a extinção do Gabinete Militar da Presidência, em cujo lugar surgiu o Gabinete de Segurança Institucional, seu chefe continuou a ter *status* de ministro, mas a pasta não pode mais ser ocupada por um militar da ativa.<sup>2</sup>

A ênfase nas transformações institucionais constitui justamente o elemento distintivo da terceira posição acima mencionada. Defendida com mais persistência por Eliezer Rizzo de Oliveira (1998; Oliveira e Soares, 1999), esta visão reconhece, ao contrário de Hunter, a apatia do Legislativo no enfrentamento das questões de segurança e defesa. Para essa perspectiva, porém, o presidente Fernando Henrique realizou avanços importantes no plano institucional, o que permite apontar para uma futura solução do problema.

Como dissemos, a hipótese central deste artigo não se encaixa em nenhuma das três perspectivas mencionadas acima. A nosso ver, a política militar de Fernando Henrique combina avanços, vacilações e recuos. Apesar disso, no complexo quadro das relações entre Executivo e Forças Armadas no Brasil, talvez seja possível encontrar uma coerência em torno de três motivações básicas e, às vezes, contraditórias. De um lado, o governo Cardoso tudo fez para não desagradar os militares, mesmo num quadro de crises econômicas e aguda contenção de gastos públicos; de outro, o presidente cedeu às injunções de uma política externa de aliança preferencial com os Estados Unidos, o que acabou por definir um rumo perigoso na questão da participação dos militares no combate ao narcotráfico. Por último, mas não menos importante, Fernando Henrique Cardoso, durante todo seu período de governo, acenou com a intervenção das Forças Armadas como cartada usual em sua política de contenção dos movimentos sociais. Feita esta introdução, passemos ao exame de aspectos centrais da política de Fernando Henrique Cardoso para as Forças Armadas.

## Os avanços institucionais: a questão dos desaparecidos

A primeira decisão crucial do governo Cardoso no plano militar foi a Lei 9140 de 4 de dezembro de 1995, conhecida como a Lei dos Desaparecidos. Enfrentando um dos temas mais sensíveis das relações civis-militares no pós-1985, este diploma legal reconheceu, de imediato, como mortos, 136 desaparecidos políticos e criou uma Comissão Especial, vinculada ao Ministério da Justiça, para analisar, caso a caso, as denúncias referentes a outras mortes. Essas decisões provocaram visível insatisfação militar, ao tocar no tabu da culpa da corporação nos episódios de tortura e aniquilação de presos políticos, em nome da ideologia da segurança nacional, no período ditatorial do pós-64. Mais do que tudo, indignou os militares a decisão da Comissão Especial dos Desaparecidos, no sentido de reconhecer como responsabilidade do Estado a morte do ex-guerrilheiro e capitão do Exército Carlos Lamarca (*Veja*, 27-5-98).

Diante da moderação do governo Cardoso em questões correlatas, chega a surpreender a coragem dessa iniciativa. Para entendê-la, em nossa hipótese, é preciso considerar dois aspectos. Em primeiro lugar, a imensa pressão moral colocada sobre o presidente recém-eleito, principalmente pelas comissões de familiares de mortos e desaparecidos, para quem, na condição de antigo opositor punido pela ditadura militar,

2 - Com a medida, o ministro Alberto Cardoso teria que afastar-se da ativa para permanecer no cargo. Para evitar a perda de sua promoção a general de Exército (possível apenas a partir de 2002 - último ano do governo Fernando Henrique), Cardoso decidiu "agregar", termo técnico usado para o pedido de licença especial por até dois anos (ver *O Estado de S. Paulo*, 24 e 28-9-1999).

o presidente deveria ficar à altura de seu passado. Em segundo lugar, deve-se entender que a criação da Comissão dos Desaparecidos *não* constituiu o passo inicial para uma profunda revisão do passado autoritário. Não por acaso, a principal reclamação das entidades de familiares de mortos e desaparecidos é falta de "uma lei que possibilitasse o exame profundo das circunstâncias em que ocorreram as violações dos direitos humanos causadoras daquelas mortes, a identificação dos responsáveis pelas mesmas (e sua submissão à Justiça) e a ampla divulgação dessas informações para toda a sociedade" (Miranda e Tibúrcio, 1999:14-15).<sup>3</sup>

Depois de feitas as indenizações, tudo continuou como antes. As Forças Armadas continuam a controlar a chave dos arquivos do período ditatorial. Isso ficou claro recentemente quando o *Jornal do Brasil* levantou, numa longa série de reportagens, a possibilidade de que os ex-presidentes João Goulart e Juscelino Kubitschek tivessem sido assassinados no bojo da participação da ditadura militar brasileira na chamada Operação Condor, destinada a eliminar personalidades da oposição e repatriar militantes políticos originários dos países do Cone Sul. Na ocasião, o presidente da República prometeu abrir os arquivos militares para investigar o problema e decidiu indenizar famílias de argentinos seqüestrados em solo brasileiro, voltando atrás na negativa antes expressa em carta ao presidente Menem de janeiro de 1997 (*Jornal do Brasil*, 24-5-00, 25-05-00).<sup>4</sup> No entanto, a atitude do Exército, ao contrário da Marinha e da Aeronáutica, foi a de declarar que nada constava sobre aqueles cidadãos argentinos em seus registros (*Jornal do Brasil*, 27-5-00).<sup>(4)</sup> Desafiadoramente, o comandante do Exército, general Gleuber Vieira, falando como costumavam falar os ministros militares, declarou a *O Estado de S.Paulo* (11-6-00) que "seria burrice se (os órgãos de informação dos países do Cone Sul) não trocassem experiências e informações".

De um modo ou de outro, os arquivos permanecem fechados e as críticas dos familiares de desaparecidos continuam válidas. O Executivo e o Legislativo não quiseram ou não puderam entrar nesta área. Ganham sentido, neste quadro, as palavras do Coronel Geraldo Cavagnari, do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp:

*"O caso dos desaparecidos políticos não é resolvido no Brasil porque todos foram casos de assassinato. O problema para superar o período da ditadura e suas seqüelas está na dificuldade de as Forças Armadas reconhecerem institucionalmente culpa em tudo o que aconteceu, como já deveriam ter feito mas não fizeram até hoje e não farão em breve. O que ocorreu não foi uma política isolada dos porões da repressão, mas uma política nacional de segurança que os presidentes da República e seus ministros deste período aprovaram explicitamente ou por omissão. Não há condições no momento de as Forças Armadas fazerem sua mea culpa"* (*Jornal do Brasil*, 23-5-00).

## O Ministério da Defesa

Depois da Lei dos Desaparecidos, a medida mais relevante do Executivo na área militar foi a Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, que criou o Ministério da Defesa, extinguindo os ministérios militares e o Estado-Maior das Forças Armadas (substituído pelo Estado-Maior da Defesa). A importância da medida como ruptura pode ser avaliada pela própria resistência inicial dos militares a sua implantação. Assim, apesar de ter mencionado a medida logo nos primeiros dias de seu governo, foi somente no final de seu segundo ano de governo, no momento em que anunciou a Política de Defesa Nacional, a 7 de novembro de 1996, que o presidente admitiu oficialmente a futura criação do novo ministério (*O Estado de S. Paulo e Folha de S.Paulo*, 8-11-96). Aqui, é preciso ressaltar que o próprio texto da PDN, ainda que considerado genérico e incipiente, constituiu um fato inédito na história militar brasileira, ao tornar públicas diretrizes da política de defesa do país (Pereira, 1996b, 1996d, *O Estado de S.Paulo*, 9-11-96, 14-3-99).<sup>5</sup> No entanto, o documento foi produto exclusivo das reflexões militares, sem participação do Congresso Nacional (Genoíno, 1997; 1998, Pereira, 1996c).

Mas voltando ao Ministério da Defesa, sua criação constitui talvez o mais claro exemplo da estratégia militar de recuo em áreas institucionais nas quais se percebe que a pressão externa e interna é incontornável. No caso, prevaleceu o argumento de que nenhum país do porte do Brasil dispensava um ministério unificado para a Defesa (Rodrigues, 1997, Flores, 1997b). O almirante Mauro César Pereira, ministro da Marinha, considerada a força

3 - Outras queixas: 1) a inclusão de "casos de mortes decorrentes da generalizada violência política provocada pela ditadura"; 2) a não restrição do prazo para as famílias requererem os seus direitos e a extensão do período de sua abrangência até o final da ditadura (e não apenas até 15 de agosto de 1979, data da Lei da Anistia); 3) "o governo não montou esquemas amplos de divulgação para informar e mobilizar as famílias dos mortos e desaparecidos políticos"; 4) "a lei lançou todo o ônus da prova nas costas dos familiares" (Miranda e Tibúrcio, 1999:14-15). Em razão dessas limitações, depois de 1998, a Comissão não apreciou nenhum caso e dos 363 casos contemplados, apenas 281 foram deferidos (*Jornal do Brasil*, 26-5-00).

4 - O presidente mudou de posição durante o episódio das denúncias. Segundo o *Jornal do Brasil* (27-5-00), "ao contrário do que afirmou na semana retrasada, quando falou com convicção da Operação Condor, Fernando Henrique titubeou desta vez. Ontem ele levantou dúvidas sobre a possibilidade da ação ter ocorrido". Na ocasião, a jornalista argentina Stella Calloni afirmou que: "o Brasil, junto com a Bolívia, é o país mais obscuro nesta relação repressiva, entre todas estas nações, pelas dificuldades de acesso a documentos brasileiros" (*Jornal do Brasil*, 28-5-00). Ao mesmo tempo, a imprensa citava declarações do general Oswaldo Gomes, justamente o representante das Forças Armadas na Comissão dos Desaparecidos, no sentido de que os arquivos podiam ser abertos porque os documentos mais comprometedores já teriam sido incinerados (*Jornal do Brasil*, 23-5-00; *Veja*, 24-5-00).

5 - Um jornalista especializado exprimi bem esse sentimento: "o governo deu um passo avante e agora cumpre explorar a brecha que se abriu" (Pereira, 1996b).

mais resistente à criação do MD, sintetizou a filosofia militar:

*“De início, nossa posição foi contrária (...) Mas os tempos mudam e é preciso tentar. Havendo a decisão política de fazer, nada mais interessante do que raciocinarmos nesses termos” (O Estado de S. Paulo, 3-12-99).*

Em cinco anos, os militares passaram, assim, da recusa doutrinária à aceitação pragmática do novo ministério.<sup>6</sup> As resistências resumiram-se a oficiais da reserva.<sup>7</sup> O protelamento da decisão parece ter-se devido principalmente ao temor da Marinha e da Força Aérea de que um militar do Exército assumisse a nova pasta (*O Estado de S. Paulo*, 10-12-98). Assim, somente em fins de 1998, o presidente Cardoso enviou ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional e projeto de lei complementar sugerindo a criação do ministério (*O Globo*, 20-11-98). Em dezembro, o governo emitiu Medida Provisória criando o ministério. Seu primeiro titular foi o líder do governo no Senado, Élcio Álvares PFL-ES), que assumiu no primeiro dia de 1999.

No entanto, a análise das formas da autonomia militar no Brasil exige superar a simples constatação da existência do ministério, a fim de indagar que mudanças efetivas ele será capaz de trazer no campo da política militar. Nesse sentido, dois aspectos principais têm sido destacados pelos analistas do tema. Em primeiro lugar, as efetivas possibilidades abertas pela criação do novo ministério, no sentido de implementação de uma doutrina comum às três forças, a partir da definição das prioridades estratégicas do país. Em segundo, e mais importante, o significado real da medida na alteração das relações de força entre civis e militares (Ferreira, 1998).

Quanto ao primeiro aspecto, os próprios comandantes militares se encarregaram de levantar as primeiras dúvidas sobre os efeitos sobre a maior integração das três forças. Em suas últimas declarações como Ministro da Marinha, o almirante Mauro César Pereira concluiu que a integração era inviável (*O Estado de S. Paulo*, 3-1-99). Com efeito, até meados de 2000, não havia nenhum indício de avanço nesta área.

Mas, para os fins desta análise, o segundo aspecto - o das relações de força entre políticos e militares - parece ser o fundamental. Neste quadro, pode ser significativa a demissão do comandante militar da Aeronáutica, Walter Werner Bräuer, em dezembro de 1999 - em virtude de declarações que lançavam suspeitas sobre a integridade do Ministro da Defesa, que não afastou sua chefe de Gabinete, cujo nome foi vinculado ao narcotráfico (*O Estado de S. Paulo*, 18-12-99). O episódio parece destacar que a autoridade civil sobre os militares pode ser exercida quando existe vontade política.<sup>8</sup> No entanto, é preciso lembrar que o presidente demitiu em seguida o próprio Ministro da Defesa. Significativo no episódio foi também o silêncio dos demais comandantes militares, que evitaram se solidarizar com a Aeronáutica.

A criação do Ministério da Defesa não significou até aqui qualquer mudança notável

Avião anti-submarino P-16, no porta-aviões Minas Gerais/ Reprodução



6 - Este autor presenciou a irritada reação do ministro da Marinha de Itamar Franco, quando em 1994, numa conferência no Clube Militar de São Paulo, foi indagado pelo jornalista Antônio Carlos Pereira sobre a conveniência da criação do novo ministério (Serpa, 1994).

7 - Um exemplo: o já citado general Oswaldo Pereira Gomes, em março de 1999, ainda recomendava ao presidente que retirasse as propostas de criação da pasta da Defesa, acabando com "a interinidade esdrúxula dos comandantes das Forças, que pode ser longa e nefasta para o país" (Gomes, 1999).

8 - A demissão foi seguida por um almoço no Clube da Aeronáutica, onde militares da reserva fizeram discursos nacionalistas e contra o governo (*Correio Popular*, 29-12-99; *O Estado de Paula*, 29-12-00; *Vêja*, 5-1-2000). A crise, no entanto, restringiu-se a essas áreas.

nas relações civis-militares. Ao contrário, a desenvoltura com que os comandantes das forças se pronunciam sobre os mais diversos assuntos parece demonstrar que apenas formalmente eles perderam o *status* de ministros. Dois exemplos recentes: as declarações do general Gleuber Vieira ao jornal *O Estado de S. Paulo* (11-6-00) - onde ele responde às propostas do presidente do Senado no sentido de utilizar as Forças Armadas para atividades de segurança pública -, bem como o pronunciamento do almirante Sérgio Chagasteles sobre os riscos de internacionalização da Amazônia, feito em cerimônia militar em que estava presente o presidente da República (*O Estado de S. Paulo*, 12-6-00).

Este último episódio introduz um tema relevante, do qual já tratamos em artigo anterior (Martins Filho e Zirker, 2000). A despeito da publicação da PDN e da criação do Ministério da Defesa, a participação dos civis na definição das prioridades estratégicas nacionais tem sido nula. Nesse sentido, quando se criou a nova pasta, as definições fundamentais de defesa e segurança nacionais já estavam estabelecidas. Ao ministro da Defesa restou, até aqui, apenas compilar os documentos elaborados pelos estados-maiores antes de sua posse.

## Os soldos militares

O exame das medidas tomadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no terreno da remuneração dos militares revela visível boa vontade governamental, que contrasta com a atitude de rigorosa contenção que caracteriza a política salarial destinada ao conjunto dos servidores públicos civis, excetuadas algumas categorias de elite que mereceram tratamento diferenciado. Com essa atitude, mesmo sem abolir completamente a insatisfação salarial nos quartéis, o governo conseguiu abrandar um aspecto central da crise de identidade castrense dos anos 90.<sup>9</sup> No processo de resolução parcial desse tema, os chefes militares defenderam de forma clara e bem-sucedida a posição de que a todo-poderosa área econômica do governo deveria ser contida pelo presidente no que diz respeito aos soldos militares.

Nesse sentido, logo no início do mandato, a cúpula das Forças Armadas comunicou ao presidente que não aceitaria medidas salariais contrárias à hierarquia de soldos própria da corporação: "Qualquer solução para o salário do militar tem que vir em bloco", estabeleceu o ministro da Aeronáutica, Mauro Gandra, quando vieram à luz estudos para equiparação dos salários de altos oficiais aos dos secretários-executivos dos ministérios (*O Estado de S. Paulo*, 23-1-95). Com isso, deixava-se claro que o Plano Real (1994) não poderia significar um adiamento da resolução de suas carências. Como veremos, o presidente Fernando Henrique logo apoiou essa posição.

Tudo começou quando os presidentes dos três clubes militares denunciaram publicamente a insatisfação reinante nos quartéis diante do arrocho dos soldos. Na época, o ministro da Aeronáutica voltou a falar, deixando entrever que os clubes expressavam o estado de espírito das Forças Armadas (*Folha de S. Paulo* 24-3-1995). Ao que tudo indica, o recado foi entendido. Em meados daquele ano, o presidente anunciou que a equipe econômica estava estudando, juntamente com o EMFA, uma melhoria nos ganhos dos militares (*O Estado de S. Paulo*, 19-8-95).

Em março de 1996, o presidente avançou o passo decisivo para a resolução diferenciada do problema salarial dos militares, ao enviar ao Congresso a proposta de emenda constitucional (PEC n. 338), tratando da definição das atividades militares como "carreiras típicas de Estado". O projeto não apenas permitia desvincular a política salarial dos militares da do restante dos funcionários civis, como propunha que as leis concernentes à remuneração das Forças Armadas deixavam de ser de iniciativa do Congresso para passar ao presidente da República (*O Estado de S. Paulo*, 30-3-1996).<sup>10</sup> Em dezembro de 1997, a emenda foi afinal aprovada, por 15 votos a 2, pela Comissão de Justiça do Senado, depois de passar, em setembro, pelo plenário da Câmara (*O Estado de S. Paulo*, 11-12-1997).<sup>11</sup>

No mesmo dia em que a emenda passou na Comissão do Senado, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou a 150 oficiais-gerais das três forças, reunidos no almoço de final de ano de 1997, que em 1998 seria, enfim, possível aumentar a Gratificação Especial de Trabalho (CGET), item que representava 36% dos soldos (de tal forma, um aumento de 100% nas gratificações representaria um acréscimo nos vencimentos de até 30%). Na ocasião, a imprensa comentou que na sede do governo havia:

9 - Em junho de 2000, no contexto das pressões militares para a aprovação da Lei de Remuneração dos Militares, que mencionaremos a seguir, o comandante do Exército, general Gleuber Vieira, afirmou: "Hoje em dia já não é mais satisfatória a nossa remuneração" (*O Estado de S. Paulo*, 11-6-00)

10 - Para as posições do chefe da Casa Militar da Presidência da República sobre as conseqüências democratizantes da definição do militar como servidor do Estado ("não lhe cabe a solução de divergências que envolvem decisões de autoridade e poder, característica da política"), ver o artigo "Forças Armadas e poder civil", publicado na *Folha de S. Paulo* (Cardoso, 1996). Por sua vez, o deputado federal José Genoíno (PT-SP) parece ter visto também um potencial democrático na emenda, se esta definisse os militares como "servidores de caráter público cuja função consiste em defender a soberania nacional, a integridade territorial e os poderes constitucionais" (Genoíno, 1997b).

11 - Faltava, ainda, a aprovação final, o que foi feito durante o período de convocação extraordinária do Congresso. Dessa maneira, a Emenda Constitucional número 18 foi promulgada no dia 5 de fevereiro de 1998.



Blindado Urutu, fabricado pela Engesa/ Reprodução

*"garantias de que o aumento será liberado, independentemente da resistência da área econômica, porque foi uma determinação clara do presidente. Na área militar, oficiais acham importante o governo não protelar, pois a situação é grave" (O Estado de S. Paulo, 12-12-97).*

As medidas subsequentes mostraram que não houve protelação. Ainda com a emenda no Congresso, o presidente autorizou, em fevereiro, o reajuste nos soldos, com efeito retroativo. O *Jornal do Brasil* (21-2-98) chamou a atenção de seus leitores para as características da decisão:

*"No Palácio do Planalto, houve constrangimento com a repercussão do aumento dado aos militares e, mais ainda, com as reações críticas à forma como o governo tornou possível o pagamento do reajuste já em fevereiro, quando o projeto de lei que o instituiu sequer começou a tramitar no Congresso Nacional. O presidente enviou o projeto ao Congresso, os ministérios militares induíram o aumento do soldo*

*nos contracheques deste mês e Fernando Henrique baixou um decreto considerando que o reajuste já poderia ser pago a título de adiantamento. Ou seja, um conjunto de facilidades e até ilegalidades que o governo não concedeu aos demais servidores".*

Somente em maio foi afinal aprovado o aumento das gratificações em 113% - acima da reivindicação inicial de 100%, feita pelos militares - prevendo-se mais um acréscimo de 30% para 1999 (*O Estado do Paraná*, 6-5-98).<sup>12</sup> Com efeito, no final desse ano, o presidente Cardoso autorizou estudos para uma ampla revisão da Lei de Remuneração Militar e, no início de maio de 2000, o texto elaborado pelo Ministério da Defesa chegou ao Palácio do Planalto (*O Estado de S. Paulo*, 8-5-00).<sup>13</sup>

Por fim, há a questão da contribuição previdenciária dos militares. Aqui, também, o presidente tratou os militares de forma diferente dos civis. Embora já em novembro de 1998 o ministro da Previdência, Waldeck Ornélas, tivesse anunciado que os militares passariam a pagar contribuição previdenciária compatível com suas aposentadorias (*O Estado de S. Paulo*, 3-11-98), até o momento de redação deste artigo, nada tinha mudado neste aspecto.

Para nossos propósitos, basta salientar que a questão salarial e o pressuposto para sua resolução nos quadros da política de estabilização econômica - a separação da categoria militar do restante do funcionalismo - constituía aspecto central da crise de identidade da corporação militar desde o início dos anos 90. Não por acaso, já nas primeiras semanas do governo Cardoso, o Ministro da Aeronáutica deixara claro que o reconhecimento dos militares como "servidores de Estado" representava "a meta administrativa e psicossocial mais importante das Forças Armadas hoje", acrescentando que resolver o problema era um fator "indispensável para a tranqüilidade do próprio governo" (*O Estado de S. Paulo*, 23-1-95).

## Orçamento e modernização

O exame dos gastos militares do governo Fernando Henrique Cardoso revela nítido aumento, tanto nas verbas orçamentárias como na porcentagem dos gastos militares em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Nesse sentido, as Forças Armadas parecem ter sido poupadas dos cortes orçamentários que afetaram, a cada ano, as áreas sociais, nas quais se incluem Educação, Saúde e Reforma Agrária.<sup>14</sup> As insatisfações ainda existentes referem-se

12 - O custo financeiro dessa opção política foi bastante alto, uma vez que, tomada, por exemplo, a proposta orçamentária de 1996, no total do orçamento das três forças, 79,2% no Exército, 59,4% na Aeronáutica e 49,1% na Marinha destinam-se ao pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas (Pereira, 1996).

13 - Com isso, o governo dava continuidade a sua política de reajustes diferenciados para o funcionalismo público, numa estratégia claramente destinada a dividir para governar. Vale lembrar que, em maio, os servidores públicos conduziam ampla greve nacional em protesto contra cinco anos sem reajustes salariais.

14 - Nesse sentido, no início de 2000, um estudo publicado pelo Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC) - organização não-governamental financiada pela União Européia e pela UNICEF - concluiu que, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, os gastos da União com políticas sociais caíram 31% e a participação desse tipo de despesa no Orçamento diminuiu 65% entre 1995 e 1998. O governo negou os números da pesquisa (*O Estado de S. Paulo*, 7-2-00).

principalmente à redução de investimentos no reaparelhamento das forças, depois da crise financeira e cambial do início de 1999, que resultou no aumento considerável do preço das importações de armas em moeda local.

Com efeito, os dados divulgados pelo Instituto para Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI)<sup>15</sup>, que cobrem o período 1989-1998, permitem comparar os gastos militares do governo atual com os de seus antecessores José Sarney (1985-89), Fernando Collor de Mello (1990-92) e Itamar Franco (1992-94). Em milhões de dólares calculados a preços e câmbio de 1995, os números são os seguintes:

Quadro I Gastos militares do Brasil em milhões de dólares (1989-1998)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
(9220)	(6360)	(4005)	5605	7402	7431	10906	9408	(14015)	(13125)

Como se pode notar, os gastos de 1997 correspondem quase ao dobro dos relativos ao último ano do governo Itamar Franco e são quase três vezes superiores à média das despesas anuais praticadas no decorrer do período Fernando Collor. O aumento nos gastos também se expressa nos números do SIPRI referentes à porcentagem do Produto Interno Bruto. Aqui também o ponto mais baixo correspondeu ao segundo ano do governo Collor de Mello, com acentuado aumento em 1997, que colocou o orçamento militar num ponto ligeiramente superior aos gastos do último ano do governo Sarney.

Quadro II Gastos militares do Brasil: porcentagem do PIB (1989-1997)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(1,7)	(1,3)	(.7)	1,1	1,3	1,2	1,5	1,3	(1,8)

De nosso ponto de vista interessa destacar, mais uma vez, a capacidade militar de contornar as políticas econômicas contencionistas. Nesse sentido, já nos primeiros meses do mandato, os militares conseguiram o apoio do presidente para a tese de que os cortes gerais nos gastos da União para 1995 não deveriam incluir as Forças Armadas. Isso obrigou o ministro do Planejamento, José Serra, a voltar atrás em seus planos de cortar R\$ 1 bilhão nessa área (*Folha de S.Paulo* 5-4-1995). Em setembro, os ministros militares comemoraram a destinação de R\$ 5,6 bilhões pelo Plano Plurianual (1996-1999) para as pastas militares, totais maiores do que os previstos para a educação (R\$ 4,9 bilhões) e saúde (R\$ 4,5 bilhões) (*Folha de S.Paulo*, 7-9-1995). Ao mesmo tempo, a imprensa informou que o presidente se comprometeu com os militares a liberar integralmente os investimentos programados no projeto de lei do Orçamento de 96 para as Forças Armadas, destinados ao reaparelhamento das três forças (*Folha de S.Paulo* 12-9-1995).<sup>16</sup> A investida seguinte dos ministros militares deu-se logo depois que o governo liberou grandes recursos para o programa de proteção dos bancos. Em março de 1996, o Alto Comando do Exército solicitou ao presidente que ordenasse ao secretário do Tesouro a liberação imediata de R\$ 120 milhões para sanar a dívida com fornecedores daquela força (*Folha de S.Paulo* 23-3-1996).

Finalmente, em maio de 1998, anunciou-se um projeto de reaparelhamento e modernização das Forças Armadas, como resultado da futura implantação do Ministério da Defesa, que previa investimentos de R\$ 4 bilhões até o ano 2015. Segundo despacho da Agência O Globo, "esse dinheiro é fruto de operação de crédito externo autorizada pelo Senado e intermediada pelo Banco do Brasil" (*O Estado do Paraná*, 6-5-98b).

Nesse sentido, especialistas brasileiros em defesa têm salientado a precariedade da recente modernização dos armamentos das três forças. Algumas aquisições foram justificadas com base no argumento da "oportunidade", vale dizer, na disponibilidade de armas a baixo preço no mercado mundial. Abre-se, assim, a possibilidade de que a autonomia militar nessas decisões configure uma situação em que os armamentos adquiridos nada tenham a ver com as prioridades definidas na Política de Defesa Nacional.

Algumas medidas governamentais específicas facilitaram essa situação. Em

15 - Ver [www.sipri.se](http://www.sipri.se).

16 - Para entender o significado dessa medida é preciso salientar que os ministérios militares, ao contrário das outras áreas do Orçamento, em geral conseguem gastar os recursos que o projeto e a lei do Orçamento estabelecem. Em seu caso, como explica um especialista em assuntos militares, "a diferença entre o orçado e o realizado nos últimos cinco anos foi mínima. Perderam pouco em quatro anos e ganharam pouco em 1993" (Pereira, 1996).

meados de 1997, o presidente assinou decreto autorizando as Forças Armadas a comprar equipamentos bélicos e contratar serviços técnicos sem licitação, "quando a revelação de sua localização, necessidade, característica de seu objeto, especificação ou quantidade coloque em risco objetivos da segurança nacional" (*O Estado de S.Paulo*, 8-8-1997). Esta margem de ação castrense é reconhecida pelos próprios militares. O ex-ministro da Marinha, Mário César Flores, por exemplo, lembrava recentemente, em reforço de seus argumentos favoráveis à criação do Ministério da Defesa, que as Forças Armadas

*"são bastante livres dentro de suas dietas orçamentárias definidas tecnocrática e politicamente sem preocupações objetivas. Esta liberdade não tem assegurado um poder militar integrado indiscutivelmente afinado com as necessidades do país; tem, sim, dado ao Brasil o poder naval, terrestre e aéreo entendidos como necessários pelas Forças e exequíveis dentro de seus orçamentos"* (Flores, 1997).

Não faltam evidências de que o governo Cardoso não alterou esse estado de coisas, mesmo depois da promulgação da Política de Defesa Nacional. A compra dos aviões A-4 Skyhawk pela Marinha é um exemplo da continuidade dessa tendência (*O Estado de S.Paulo*, 30-12-97). Segundo um jornalista especializado em assuntos de defesa, "o que é politicamente grave é a forma como a compra dos Skyhawk foi encaminhada e, finalmente, apresentada ao presidente da República como fato politicamente consumado" (Pereira, 1997).

Por sua vez, em todos os episódios de reafirmação da autonomia militar, a reação do Poder Legislativo, foi tardia e desarticulada. Assim, no governo Fernando Henrique Cardoso, tanto a disposição militar para se antecipar aos civis, como a inércia do Executivo e do Legislativo, no que tange ao controle das iniciativas militares, não foram alteradas. Ao contrário, o que parece ter ocorrido foi um aumento de autonomia militar nas questões de orçamento, em virtude da boa vontade do Executivo diante das reivindicações militares

#### As funções de ordem interna

Assim, podemos passar a um outro aspecto da política militar do governo Fernando Henrique Cardoso: o recurso às Forças Armadas em situações de crise social ou como forma de controle de movimentos sociais. Este traço é agravado pela constatação de que, principalmente no Exército, permanecem as visões de que as ameaças à ordem interna constituem preocupação fundamental das Forças Armadas.<sup>17</sup> Nesse sentido, em agosto de 1995, como parte das atividades do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, realizado na Universidade de São Paulo, o ministro-chefe do EMFA, general Benedito Leonel, definiu as perspectivas que se colocavam às Forças Armadas brasileiras, dividindo-as em quatro situações: guerra, antiguerra, "insegurança" e paz (Leonel, 1995):29-30). Na situação de "insegurança", o EMFA incluía uma série de ameaças antes compreendidas no conceito de segurança nacional: antagonismos históricos, religiosos, raciais e sócio-econômicos; violência urbana e atuação das Forças Policiais. Por sua vez, na situação de Paz, o ministro mencionava "a importância das informações (inteligência) como 'advertência' e insumo básico no processo de tomada de decisões" e as "ações preventivas", no campo interno. Finalmente, no tópico dedicado às "preocupações" militares, ele destacava "a obtenção da 'Paz Interna' como condição essencial" (p.31).

Essas visões de estado-maior ajudam a compreender a reação do mesmo general ao maior conflito entre trabalhadores sem terra e polícia militar no governo Cardoso, ocorrido em Eldorado dos Carajás, em abril de 1996. Naquela ocasião, ele explicou aos jornalistas: "Há duas visões para o conflito - uma política e uma militar. Respondendo apenas como militar. O Movimento dos Sem-Terra é um conflito de baixa intensidade".

Ainda no evento acima, em mesa-redonda intitulada "Cenário 2000 - Forças Armadas para que?", o general Paulo Aquino (comandante militar do Sudeste) referiu-se aos conflitos de baixa intensidade no contexto da Nova Ordem (ou desordem) Mundial, em que não mais existiriam ameaças ideológicas convencionais. Entre esses conflitos, ele incluía "formas não convencionais de tomada de poder", compreendendo os movimentos sociais e mesmo as atividades de associações de classe. Em seguida, ao referir-se às formas não-convencionais de ameaças de alta intensidade, o general fez menção aos movimentos

17 - Vale lembrar que essa área de atuação militar fica de fora da PDN: "A Política de Defesa Nacional, voltada para ameaças externas, tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas do poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar" (Presidência da República, 1996).



revolucionários e afirmou que, nesse campo, a ameaça real era a incerteza e a instabilidade (Aquino, 1995).

Nesse quadro, a primeira ordem de emprego de tropas para manter a ordem interna partiu do Palácio do Planalto, em maio de 1995, como parte do esforço do governo para debelar a greve nacional dos petroleiros, depois de 23 dias de paralisação e da decisão do Superior Tribunal do Trabalho que considerou a greve abusiva. É preciso ressaltar, no entanto, que uma semana depois do início do movimento, o governo federal já tinha ordenado o estado de prontidão em cinco dos seis comandos militares do país, no contexto de sua avaliação de que a greve dos petroleiros constituía um teste crucial para a capacidade de resistência dos sindicatos ao programa de privatizações, aspecto-chave da política econômica posterior ao Plano Real (*Folha de S.Paulo*, 13-5-1995).<sup>18</sup>

Voltando à greve, no dia 24 de maio, depois da reunião com os ministros do Exército e das Minas e Energia, o presidente Fernando Henrique Cardoso ordenou que tropas terrestres ocupassem, durante a madrugada, 4 das 11 refinarias da Petrobrás: três em São Paulo e uma no Paraná, surpreendendo o movimento sindical (*Folha de S.Paulo*, 25-5-1995). Somente a operação na refinaria de Paulínia (SP) empregou "300 soldados armados de metralhadoras, fuzis e bombas de gás" (*Jornal do Brasil*, 25-5-1995).

Depois do episódio das refinarias, que se concluiu com a derrota do movimento grevista sem a ocorrência de choques com militares, um outro exemplo de emprego do Exército em ações relacionadas aos movimentos sociais foi a decisão de usar soldados para "fazer uma varredura na região de Eldorado dos Carajás" (PA), local do massacre de vários militantes do MST em conflito com a polícia militar. A medida foi tomada pelo presidente Cardoso após reunião com os ministros da Justiça, do Exército e da Casa Civil, como forma de investigar as causas do conflito e ajudar a encontrar possíveis vítimas ainda não localizadas (*O Estado de S.Paulo*, 20-4-1996). Além disso, o presidente resolveu enviar o chefe de sua Casa Militar àquela localidade para avaliar a situação.<sup>19</sup>

Não faltam evidências, de resto, de que os serviços de informações do Exército levantam permanentemente informações sobre o MST, coerentes com a visão do problema como um conflito de "baixa intensidade". O próprio centro de comunicações sociais do Exército reconheceu, há pouco, a existência de Companhias de Inteligência (CIAIntg.), embora "sem função ideológica" (*Jornal do Brasil*, 24-7-1997). Fontes do Alto Comando do Exército também admitiram à imprensa a utilização de imagens captadas por satélites para acompanhar a movimentação do MST (*Correio Popular*, 11-12-1996).

A atuação do Exército em ações relacionadas ao MST continuou durante todo o governo. Em maio de 1997, tomou-se conhecimento de um plano para impedir a invasão de terras da Companhia Vale do Rio Doce em Parauapebas, no Sul do Pará. Desta vez, a ação incluiu o acampamento de 600 homens do 52º Batalhão de Infantaria de Selva no Clube Serra Norte, nas instalações da Vale (*O Estado de S.Paulo*, 5-5-1996). A operação repetia a intervenção realizada em outubro de 1996, em Curionópolis, no mesmo estado, envolvendo 1000 homens do Exército e 63 agentes da Polícia Federal no desmonte do Movimento de Libertação da Serra Pelada, formado por garimpeiros que obstruíam sondas da Vale do Rio



Infantaria aero-transportada em helicóptero Super Puma/Reprodução

18 - Assim, por exemplo, o governador Mário Covas declarou à imprensa que "A greve reforça a tese de que é preciso flexibilizar os monopólios" (*Jornal do Brasil*, 25-5-1995). Para o colunista Marcelo Pontes: "A verdadeira batalha por trás da greve é a do monopólio da Petrobrás. Grevistas e governo agiram em função dessa bandeira. O governo atuou de duas formas: enquanto sufocava a greve com todos os seus recursos, inclusive com a ocupação de refinarias por tropas do Exército, fechava acordo com os parlamentares ruralistas, uma bancada de 140 votos no Congresso, para votar na próxima semana a quebra do monopólio da Petrobrás" (*Jornal do Brasil*, 26-5-1995).

19 - Em seguida, o governo enviou três destacamentos do Exército, com mais de 300 homens, "com o objetivo de prestar serviços em assentamentos de sem-terra", a 350 quilômetros ao sul de Belém, no Pará (*Folha de S. Paulo*, 11-6-1996).

Doce em operação no local (*Folha de S. Paulo* 25-10-96; *O Estado de S. Paulo*, 28-10-96).

Em abril de 1998, o Exército foi novamente convocado para a chamada "Operação Presença", cujo objetivo era evitar conflitos entre fazendeiros e sem-terras ainda em Parauapebas, no sul do Pará. Mais uma vez, foram empregadas tropas do 52º BIS, incluindo uma companhia com 140 homens, 7 jipes, 1 ambulância e 13 caminhões (*O Estado de S. Paulo*, 1-4-98). Também aqui, as notícias de que trabalhadores procuraram o tenente-coronel que chefiava a operação, para pedir proteção das tropas a outro acampamento de sem-terra, não bastam para afastar o risco de emprego dos militares em área de conflito social (*O Estado de S. Paulo*, 2-4-98).

De resto, a operação inaugurou uma nova forma de atuação do governo: nesse caso, o ministro da Justiça transferiu ao governador do Pará a decisão de solicitar forças militares "em situações que envolvam conflito de terra", sem consulta prévia à presidência da República. O governador acionaria o Comando Militar da Amazônia. (*O Estado de S. Paulo*, 10-4-98). Uma semana depois, o Exército reforçou com 150 soldados seu contingente na região de Parauapebas para evitar confrontos no dia das manifestações alusivas ao primeiro aniversário do massacre de Eldorado dos Carajás. O deslocamento elevou o total de soldados na região para 550 homens, segundo o Exército (*O Estado de S. Paulo*, 16-4-98). Logo, a nova política parecia consolidada. Segundo *O Estado de S. Paulo* (7-5-98):

*"O Exército já começou a coordenar todas as ações do governo no sul do Pará, com poderes para intervir até na reforma agrária e com orientação de 'tolerância zero' nos conflitos".*

Os 450 soldados do Exército permaneceram em Parauapebas durante sete meses de 1998. Dois meses depois de sua saída, o Exército voltou a realizar operações na região de Parauapebas, no início de 1999. Significativamente, porém, desta vez não houve solicitação do governador do Pará. Alegando que a cidade fica dentro da jurisdição da 23ª Brigada de Infantaria da Selva, o Centro de Comunicação do Exército explicou que o pelotão de 40 homens, chefiado por um tenente, fazia parte da nova tática de enviar tropas à região, sempre que houvesse aumento da tensão (*O Estado de S. Paulo*, 12-1-99).

Ao mesmo tempo, radicalizava-se o discurso do governo e de sua área militar sobre o MST. No contexto da campanha pela reeleição do presidente, em agosto de 1998, o general Alberto Cardoso, chefe da Casa Militar e responsável pela então chamada Agência Brasileira de Informações (ABIN), declarou à imprensa que o MST "é um movimento que tem na sua essência a violência" e que "eles já deixaram a bandeira da reforma agrária no meio do caminho há muito tempo" (*O Estado de S. Paulo*, 12-8-98). Com palavras semelhantes, o ministro da Marinha, almirante Mauro César Pereira, assim avaliou o MST: "como movimento conceitual é válido, mas quando esse movimento assume posições político-partidárias e passa a disputar poder, aí a coisa muda completamente de figura" (*O Estado de S. Paulo*, 28-8-98).<sup>20</sup> Em campanha eleitoral, o próprio presidente da República recorreu a informações colhidas pelo general Alberto Cardoso para insinuar que o MST estava cooperando com plantações de maconha no sertão de Pernambuco, concluindo: "Eu vi a Colômbia como começou" (*Veja*, 2-9-98). Pouco depois, o general Cardoso voltou a procurar a imprensa para denunciar que o MST, segundo informações colhidas por sua inteligência, contaria com quinze peritos em armas e estaria preparando invasões armadas no Pontal do Paranapanema para "provocar mortes e criar mártires" (*O Estado de S. Paulo*, 10-9-98).<sup>21</sup>

As intervenções não pararam aí. Em junho de 1999, tropas do Comando Militar da Amazônia ocuparam o assentamento do INCRA Machadinho, no oeste de Rondônia, para controlar 'suposta' ação de uma dissidência do MST (*Jornal do Brasil*, 30-6-99). Em novembro de 1999, diante da ameaça do MST de invadir a fazenda de propriedade do próprio presidente da República, em Buritituba (MG), o presidente da República em Exercício (Cardoso estava em visita à Itália) mandou deslocar para a região 250 homens e um helicóptero do Batalhão da Guarda Presidencial (*O Estado de S. Paulo*, 20-11-99). Finalmente, em maio de 2000, Fernando Henrique ameaçou utilizar o Exército para colocar fim à onda de invasões de prédios públicos promovida pelo MST. Naquela ocasião, irritado também com a tensão que cercava as comemorações dos 500 anos do país, o presidente acusou os líderes do MST de terem uma "mentalidade fascista" e disse que os sem-terra "são uma parte radical da sociedade voltada para o vazio, que não quer resolver nada, só agravar" (*Correio Braziliense*, 22-4-00).<sup>22</sup>

20 - Na mesma conjuntura, a União Democrática Ruralista, que agrupa proprietários de terra, pediu a intervenção do Exército para controlar os sem-terra do Pontal do Paranapanema (*O Estado de S. Paulo*, 31-8-98).

21 - Em resposta, os líderes do movimento desafiaram o governo a mandar o Exército revistar os acampamentos em busca de armas (*O Estado de S. Paulo*, 11-9-98).

22 - Na ocasião, o governador de São Paulo, Mário Covas do mesmo partido do presidente, criticou a proposta de Cardoso: "O problema é social, não é assunto para a Polícia Federal, quanto mais para o Exército" (*O Estado de S. Paulo*, 6-5-00).

Contudo, o MST não foi o único movimento reivindicatório que o governo procurou tratar com o recurso ao Exército. Em julho de 1997, diante da greve dos caminhoneiros que paralisou as estradas brasileiras, o presidente da República determinou o emprego do Exército para desobstruir as rodovias (*O Estado de S.Paulo*, 29-7-99). Desta vez, para alívio dos próprios militares, a decisão ficou apenas no plano da ameaça. Numa situação em que os bloqueios apareciam em dezenas de pontos do país, com o uso de caminhões carregados de combustíveis, a intervenção do Exército seria uma operação particularmente arriscada.

## Narcotráfico

O envolvimento dos militares na repressão ao tráfico de drogas foi um dos pontos mais polêmicos do debate sobre as novas missões das Forças Armadas brasileiras no mundo do pós-guerra fria. No Brasil, desde o início da década de 90, a posição dos estados-maiores foi francamente contrária a tal tipo de missão, entendendo-a no contexto das pressões dos EUA no sentido de reduzir os aparelhos militares da América Latina e redirecionar suas funções para atividades policiais (Martins Filho e Zirker, 1996). A posição militar era bastante clara: enfrentar o narcotráfico é função da Polícia Federal; em todos os países onde houve contato da tropa com atividades ilícitas desse tipo, esta se corrompeu.

No entanto, em meados de 1999, pouco antes de deixar a chefia do Estado-Maior das Forças Armadas, o general Benedito Bezerra Leonel parece ter apontado para uma mudança na posição dos comandos militares sobre aquela questão. Em declarações ao *Jornal do Brasil* (13-6-99), referiu-se à necessidade das Forças Armadas enfrentarem os "ilícitos transnacionais", característicos da era da globalização, Bezerra Leonel afirmou que "o campo militar é automaticamente envolvido nisso tudo" e "o problema do narcotráfico, a lavagem de dinheiro são transnacionais". E acrescentou:

*"As Forças Armadas são um dos instrumentos mais válidos do campo da defesa. Elas não podem desconhecer as novas formas de ameaça. Então, nós temos de ver as nossas instituições, se elas estão atualizadas para responder a esse novo desafio".*

É preciso situar o contexto em que o chefe do EMFA concedeu a entrevista. Um ano antes, em junho de 1998, o presidente da República criou a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) - atendendo, assim, a um antigo pleito do Departamento de Estado dos EUA - e colocou-a sob a chefia de um juiz criminal, Wálter Maierovitch, vinculando-a, no entanto, ao então Gabinete Militar da Presidência. Em dezembro do mesmo ano, o presidente Fernando Henrique encarregou a SENAD de coordenar a repressão ao tráfico no país, para revolta da Polícia Federal (*Folha de S.Paulo*, 30-11-98 e 1-12-98).<sup>23</sup> Depois disso, ao tomar posse no novo Ministério da Defesa, o ex-senador Elcio Álvares declarou que o problema do narcotráfico alcançou "uma dimensão tão grande" no país "que as Forças Armadas não ficarão ausentes de maneira nenhuma num chamamento constitucional para dar uma ênfase maior a esse combate" (*O Estado de S.Paulo*, 11-6-99). Vieram então as declarações do chefe do EMFA, favoráveis a uma mudança de posição das Forças Armadas.

Resta, então, a questão: quais seriam as razões para a mudança no discurso militar sobre esse tema? Há aqui duas hipóteses possíveis, embora o resultado, em termos dos riscos políticos, seja o mesmo: as Forças Armadas, no decorrer do governo Cardoso, aproximam-se perigosamente de uma tarefa que antes recusavam.

Examinemos a primeira hipótese. Em artigo publicado no *Jornal de Brasília* (13-6-99), Zenaide Azeredo, jornalista especializada na área militar, alertou para a "distância hoje existente entre a realidade e as juras do Governo sobre a não participação das Forças Armadas no combate ao narcotráfico". Essa defasagem, segundo ela, expressaria importantes decisões tomadas em surdina: "tudo foi resolvido sem traumas e sem que se desse a impressão de que as Forças Armadas brasileiras tenham sido manipuladas pelos Estados Unidos nessa sua última cruzada militar contra o inimigo por eles criados - o narcotráfico" (Azeredo, 1999). O toque final na nova política teria sido a criação da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). Ao subordinar o novo órgão ao então Gabinete Militar da Presidência, o presidente teria consciência de que o general Cardoso gozava de integral apoio

23 - Duas matérias recentes demonstraram que tanto a Polícia Federal como as Forças Armadas mantêm suas posições sobre o tema, ao mesmo tempo em que procuram se utilizar de órgãos da imprensa para travar um debate público. Ver, nesse sentido, a longa entrevista do agente federal Francisco Carlos Garisto à revista *Caras Amigas* (março de 2000), onde ele afirma que a Operação Mandacaru, que mencionaremos a seguir, é "burrice, vaidade, megalomania de um general chamado Alberto Cardoso". A resposta veio na revista *Cartacapital* (10-5-00), em entrevista de um suposto colaborador da DEA no Brasil, onde ele acusa as agências americanas de atuar no país de forma completamente independente da Polícia Federal, contrariando o convênio de 1995.



Infantaria durante treinamento/Reprodução

das Forças Armadas<sup>24</sup>. Assim, a SENAD comprovaria a total rendição de seu governo às diretrizes militares e diplomáticas dos Estados Unidos. As Forças Armadas apenas obedeceram seu comandante supremo.

Embora bem articulada, essa hipótese está equivocada. Em primeiro lugar, não parece provável que as Forças Armadas tenham efetivamente abandonado sua anterior desconfiança em relação a qualquer política originária dos Estados Unidos. Ao contrário, o último movimento dos militares nesse campo expressaria exatamente o oposto: o propósito de se contrapor ao avanço dos EUA em questões de segurança interna brasileira. Em segundo lugar, a hipótese exposta acima pressupõe uma passividade das Forças Armadas em relação às decisões tomadas pela Presidência, difícil de comprovar na realidade atual brasileira.

O único ponto de contato entre a hipótese da subordinação às políticas norte-americanas e a que defendemos aqui é a constatação de que o presidente Fernando Henrique Cardoso tem agido no sentido de atender às pressões do governo Clinton com vistas a levar o Brasil a participar mais ativamente da cruzada americana contra o narcotráfico.<sup>25</sup> E isso a despeito das evidências de que a política americana, na forma como foi

implantada na Colômbia, apenas agravou o problema interno daquele país, ao mesmo tempo em que não diminuía o consumo doméstico de drogas nos EUA (Toklatian, 2000).

Em março de 1996, em discurso a bordo do Navio Escola Brasil, onde se despediu dos 172 novos guarda-marinhas, o presidente da República alertou para o fato de que o narcotráfico internacional e o contrabando de armas representam uma ameaça à soberania nacional (*Jornal do Brasil*, 6-3-96). Em contraste com a tranqüilidade reinante no quadro da segurança regional, disse então Fernando Henrique Cardoso, os ilícitos transnacionais são motivo de aguda preocupação, na medida em que:

*"Eles não só desafiam nossa soberania nas fronteiras, no espaço aéreo e nos rios da Bacia Amazônica, como também têm influência marcante ao risco de esgarçamento do tecido social brasileiro".*

O pronunciamento do presidente deu continuidade a uma política inaugurada em abril de 1995, com a assinatura do "Acordo de Combate ao Narcotráfico" entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos. Pelo convênio, o governo oficializou a atuação no Brasil de agências norte-americanas como a Drug Enforcement Administration (DEA) e a Central Intelligence Agency (CIA), sob suposto controle da Polícia Federal (*Carta Capital*, 12-5-99). A partir de então, aumentou consideravelmente o auxílio em verbas e treinamento daquelas agências à PF. No âmbito do programa "Controle Internacional de Narcóticos" (INC), do Departamento de Estado, os americanos procuram aprimorar a "infra-estrutura policial antinarcóticos", em suas capacidades de informações e inteligência". Segundo o Latin American Working Group (1999) - uma organização governamental que acompanha os programas de ajuda de segurança e defesa dos EUA para a América Latina - a DEA "coopera estreitamente com a polícia em várias iniciativas antinarcóticos". Segundo a mesma fonte: "Em 1998, agentes da DEA foram convidados para observar operações antidrogas da Polícia Federal na região amazônica". Além disso, "agentes da DEA lecionaram alguns módulos de um curso de treinamento em operações especializadas na selva, numa nova escola de

24 - Para comprová-lo, ela cita o *Informativo do Exército* de 4-6-99, onde se defendiam os "méritos profissionais e irretocável conduta pessoal" do general Cardoso, inclusive na condução da "reorganização do combate às drogas".

25 - Para uma recente história da política norte-americana neste aspecto, ver Chesepek (1999).

sobrevivência na selva da Polícia Federal, nos arredores de Manaus" (LAWG, 1999: 19).

Qualquer observador mais atento das percepções de ameaça dos militares brasileiros na atualidade logo perceberia nesse processo de cooperação um problema, aos olhos das Forças Armadas (Martins Filho e Zirker, 2000). Em primeiro lugar, porque agentes americanos atuam em território brasileiro; em segundo, porque aumentam a autonomia da Polícia Federal; enfim, e mais grave, porque ousam agir justamente no santuário das preocupações militares com a defesa nacional no Brasil de hoje: a região da Amazônia. Não por acaso, uma luta surda passou a se travar entre as Forças Armadas (incluindo o Gabinete Militar) e a Polícia Federal (Martins Filho, 2000). Esse conflito aguçou-se a partir da ascensão do delegado Vicente Chelotti à chefia daquela polícia, com um discurso explícito de desmilitarização da PF.<sup>26</sup>

Em nossa hipótese, são esses os processos motivadores da mudança no discurso militar sobre o combate ao narcotráfico.<sup>27</sup> Nesse sentido, as manifestações públicas dos militares, longe de expressar sua adesão às perspectivas de segurança nacional dos Estados Unidos, teriam justamente a intenção de se contrapor a tais políticas.

O resultado do conflito tem, até aqui, favorecido nitidamente as Forças Armadas. Em março de 1999, o delegado Chelotti foi demitido da chefia da Polícia Federal. Atuando sem alarde, o Gabinete de Segurança Institucional avançou sobre as prerrogativas da PF. Em abril de 2000, o presidente da República demitiu o próprio titular da pasta da Justiça, à qual está subordinada a Polícia Federal, depois que José Carlos Dias criticou o secretário Nacional Antidrogas pelo anúncio antecipado de uma operação da PF no combate ao narcotráfico. A demissão subsequente deste último não foi suficiente para evitar a conclusão de que o general Alberto Cardoso saiu, mais uma vez, fortalecido do conflito, com evidente apoio de sua corporação (*O Estado de S. Paulo*, 12-4-00).

Em vista dos processos anteriormente analisados, é possível concluir que - por falta de uma política mais coerente do Executivo e em virtude da acentuada autonomia de que gozam ainda os militares - as Forças Armadas estão a um passo de maior envolvimento com a delicada e imprevisível questão do combate ao narcotráfico.

Uma ação recente comprova essa tese. Em fins de novembro de 1999, a SENAD coordenou ampla ação de tropas militares e policiais federais na região do chamado "polígono da maconha", no sertão de Pernambuco, a cerca de 500 quilômetros de Recife. Chefiada pelo general Gilberto Serra, a "Operação Mandacaru" pretendeu marcar uma diferença em relação a anteriores ações desse tipo realizadas naquela área. Integrando Exército, Marinha, Aeronáutica e vários órgãos federais, a operação empregou mais de 1500 homens da polícia e das Forças Armadas, utilizou helicópteros, aviões e embarcações da Marinha e custou R\$ 7,5 milhões, sendo prevista para durar entre 40 e 60 dias (*O Estado de S. Paulo*, 30-11-99, 4-12-99).

## Apontamentos finais

As considerações acima tiveram o propósito central de apresentar a questão militar no Brasil atual como um tema complexo e dinâmico, pouco sujeito a esquemas analíticos incapazes de captar as efetivas relações de forças vigentes no país. Nesse sentido, o exame



Blindado Cascavel, fabricado pela Engesa/Reprodução

26 - As tensões entre órgãos de informação militares e da Polícia Federal estiveram por trás das crises políticas mais importantes do governo Fernando Henrique, como os escândalos das contas secretas na Ilhas Cayman, do Sivam e do grampo no BNDES (Martins Filho, 2000).

27 - Não por acaso, o general Alberto Cardoso, ao depor na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que investiga o tráfico de drogas no país, a 27 de abril de 1999, afirmou que a "liberdade de alguns órgãos estrangeiros no combate ao narcotráfico é uma de nossas preocupações. Há muita desenvoltura nas ações". (*CartaCapital*, 12-5-99).

dos aspectos centrais da política militar de Fernando Henrique Cardoso parece mostrar que alguns avanços institucionais importantes foram acompanhados por atitudes vacilantes, no contexto de uma atitude mais geral de boa vontade com os militares. Mais grave, porém, parece ser o risco de maior comprometimento dos militares na espinhosa temática do combate ao narcotráfico, por falta de definição clara do Executivo e do Legislativo sobre essa matéria. Por outro lado, parece longe ainda o dia em que as prioridades de defesa o país estejam definidas a partir de um debate público, e subordinem o planejamento militar. No balanço geral, a política do governo atual para as Forças Armadas deu um passo a frente e dois passos atrás.

## Referências

Aquino, Paulo Neves

1995 Palestra pronunciada na mesa-redonda "Cenário 2000 - Forças Armadas para quê?". 2º Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, Universidade de São Paulo, 16 de agosto. Anotações feitas pelo autor deste artigo.

Azeredo, Zenaide

1999 "Forças Armadas no combate ao narcotráfico", *Jornal de Brasília*, 13 de junho.

Cardoso, Alberto A.

1996 "Forças Armadas e poder civil", *Folha de S. Paulo* 18-3.

Chesepuk, Ron

1999 *Hard Target. The United States War against International Drug Trafficking 1982-1997*.

Ferreira, Oliveiros

1998 "Um ministério e seus problemas", *O Estado de S. Paulo*, 5 de junho.

1998b "A defesa nacional", *O Estado de S. Paulo*, 12 de junho.

Flores, Mário César

1997 "Rumos para a Defesa", *Jornal do Brasil*, 1 de abril.

1997b "Peculiaridades brasileiras", *O Estado de S. Paulo*, 16 de setembro.

Genoíno, José

1997 "A política de defesa nacional", *O Estado de S. Paulo*, 28 de junho.

1997b "Carreiras típicas de Estado", *O Estado de S. Paulo*, 9 de agosto.

1998 "Política militar e desmilitarização de serviços", *O Estado de S. Paulo*, 7 de fevereiro.

Gomes, Oswaldo Pereira

1999 "Ministério da Defesa", *O Estado de S. Paulo*, 1 de março.

Hunter, Wendy

1997 *Eroding Military Influence in Brazil - Politicians versus Soldiers*. Chapel Hill/London: The University of North Carolina Press.

Latin American Working Group

1999 *Just the Facts. 1999 Edition. A civilian's guide do U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*. Adam Isacson e Joy Olson (orgs.) Washington 1999.

Martins Filho, João R.

2000 "Forças Armadas e serviços de informação no governo Cardoso", Texto apresentado na conferência da Latin American Studies Association, Miami, 16-18 março 2000.

Martins Filho, João R. & Zirker, Daniel

1996 "The Brazilian Military and the New World Order". *Journal of Political and Military Sociology*, 24 (Summer): 31-55.

2000 "Nationalism, National Security and Amazônia: Military Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil", *Armed Forces and Society* (no prelo).

Miranda, Nilmário e Carlos Tibúrcio

1999 *Dos filhos deste solo. Mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo/Boitempo Editorial.

Oliveira, Eliezer Rizzo de

1998 "Brazil National Defense Policy and Civil-Military Relations in the Government of President Fernando Henrique Cardoso", Donald Schulz (ed.), *The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century*. Washington, Strategic Studies Institute, pp.31-69.

Oliveira, Eliezer Rizzo de e Samuel Alves Soares

1999 "Forças Armadas, direção política e formato institucional", texto apresentado no Seminário Internacional "Democracia e Forças Armadas nos países do Cone Sul", Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 26 e 27 de abril de 1999.

Pereira, Antônio Carlos

1996 "Os números do orçamento", *O Estado de S. Paulo*, 5 de março.

1996b "A política de defesa", *O Estado de S. Paulo*, 12 de novembro.

1996c "O Congresso e a política de defesa", 28 de novembro.

1996d "Apenas um bom começo", *O Estado de S. Paulo*, 3 de dezembro.

Presidência da República

1996 *Política de Defesa Nacional*, Brasília.

Rodrigues, Pedro Luiz

1997 "Prestígio mantido", *O Estado de S. Paulo*, 1 de setembro.

Serpa, Ivan da Silveira

1994 "A Estratégia da Marinha para o final da década", conferência pronunciada no Círculo Militar de São Paulo, sob o patrocínio do Instituto Brasileiro de Assuntos Estratégicos, no dia 28 de novembro. Anotações feitas pelo autor deste artigo.

Toklatian, Juan Gabriel

2000 "La polemica sobre la legalización de drogas en Colombia, el presidente Samper y los Estados Unidos", *Latin American Research Review*, 35(1): 37-83.

Zaverucha, Jorge

1994 "Relações civis-militares no primeiro governo da transição brasileira", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26:162-178. Outubro.

1997 "Prerrogativas militares: de Sarney a Cardoso". *Monitor Público*, 4(12) (jan/fev/mar 1997): 35-41.

## Artigos na imprensa

### *Caros Amigos*

- "Entrevista com o agente da Polícia Federal Francisco Carlos Garisto", III (36), março 2000.

### *Cartacapital*

- "Como é a coisa", 10-5-2000.

- "O mundo das sombras", 12-5-1999.

### *Correio Braziliense*

- "FHC em guerra com MST", 22-04-2000.

### *Correio Popular*

- "Exército usa satélite para vigiar sem-terra", 11-12-1996.

- "Prefeito quer Exército combatendo o crime", 6-6-1997.

- "Militar propõe impeachment de FHC", 29-12-1999.

### *O Estado de S. Paulo*

- "Ministro militar descarta equiparação de salários", 23-1-1995.

- "FH promete dar aumento para militares", 19-8-1995.

- "Militares querem política salarial própria", 30-3-1996.

- "Exército fará varredura da área de conflito", 20-4-1996.

- "Chefe do Gabinete Militar diz estar 'impressionado'", 20-4-1996b.

- "Exército faz plano para impedir ação do MST no Pará", 5-5-1996.

- "Vale reativa sondas em Serra Pelada", 28-10-1996.

- "FH admite que pode criar Ministério da Defesa", 8-11-1996.

- "A política de defesa nacional", Editorial, 9-11-96.

- "EUA tentam vender ao Brasil desde 1996", 7-8-1997.

- "Boeing quer vender 120 caças ao País", 8-8-1997.

- "FHC promete reajuste para Forças Armadas", 11-12-1997.

- "Para o ministro da Marinha, situação salarial dos militares é muito 'difícil'", 12-12-1997.

- "Chegada do Exército ao Pará inquieta o MST", 1-4-1998.

- "Governo amplia verba para assentados", 2-4-1998.

- "Exército pode atuar em conflitos no Estado", 10-4-1998.

- "Exército coordena ações no sul do Pará", 7-5-1998.

- "General acha que MST não influirá na campanha", 12-8-1998.

- "Almirante afirma que crise não abala reeleição", 28-8-1998.
- "Militantes do MST invadem 10 fazendas em São Paulo", 31-8-1998.
- "General denuncia ação armada do MST", 10-9-1998.
- "Sem-terra negam ter armas nos acampamentos", 11-9-1998.
- "Militar também pagará, diz Ornélas", 3-11-1998.
- "Recusa de Maciel dificulta escolha para pasta de Defesa", 10-12-1998.
- "Almirante vê com restrição Ministério da Defesa", 3-12-1999.
- "Exército volta ocupar estradas de Parauapebas", 12-1-1999.
- "Forças se ressentem da falta de definições", Edição especial "Os novos e os velhos dilemas dos militares", 14-3-1999.
- "Ministro da Defesa prega atuação de militares no combate ao narcotráfico", 11-6-1999.
- "Greve dos caminhoneiros pode paralisar o país", 29-7-1999.
- "FHC extingue Gabinete Militar e impõe embarço a Cardoso", 24-9-1999.
- "General tira licença para dirigir gabinete", 28-9-1999.
- "FHC diz que ameaça do MST é provocação", 20-11-1999.
- "Governo inaugura a maior ação contra maconha", 30-11-1999.
- "Multas pagam Operação Mandacaru no polígono", 4-12-1999.
- "Por ordem de FHC, Álvares demite assessora e comandante", 18-12-1999.
- "Desagravo a Bräuer vira protesto contra governo FHC", 29-12-1999.
- "Estudo mostra que gastos com social caíram 31%", 7-2-2000.
- "Dias cai após crítica a Maierovitch e Gregori é novo ministro da Justiça", 12-4-2000.
- "Covas critica FHC e defende causa de sem-terra", 6-5-2000.
- "Planalto começa a estudar aumento salarial dos militares", 8-5-2000.
- "Falta Estado nas ruas, e não Exército, diz general", 11-06-2000.
- "Militares temem internacionalização da Amazônia", 12-06-2000.

#### *O Estado do Paraná*

- "Sai reajuste para militares", 6-5-1998.
- "Forças Armadas se modernizam", 6-5-1998b.

#### *Folha de S. Paulo*

- "Gandra fala em 'incerteza e insegurança'", 24-3-95.
- "Impasse com os militares atrasa cortes", 5-4-1995.
- "Exército pode intervir em usina e refinaria", 13-5-1995.
- "Exército ocupa refinarias", 25-5-1995.
- "Marinha comemora verbas; FHC nega privilégio militar", 7-9-1995.
- "FHC promete não cortar verba destinada a militares", 12-9-1995.
- "Exército pressiona FHC a liberar verbas", 23-3-1996.
- "'Isso tem de ser uma virada', diz general", 20-4-1996.
- "Exército envia destacamentos para assentar sem-terra no PA", 11-6-1996.
- "Conselho debate ação do Exército", 22-6-1996.
- "América Latina vive corrida armamentista", 8-10-1996.
- "Exército acaba com movimento no Pará", 25-10-1996.
- "Política de defesa reforça idéia de fundir ministérios", 8-11-1996.
- "PF perde espaço na ação de combate ao tráfico", 30-11-1998.
- "PF critica controle da repressão ao tráfico", 1-12-1998.

#### *O Globo*

- "FH encaminha projeto do Ministério da Defesa", 20-11-1998.

#### *Jornal do Brasil*

- "Exército ocupa refinarias mas evita confronto com grevistas", 25-5-1995.
- "Ação foi preventiva", 25-5-1995b.
- "SNI ainda faz espionagem", 24-7-1997.
- "General vê novas ameaças", 13-6-1999.
- "Tropa ocupa assentamento", 30-6-1999.
- "Solução distante", 23-5-2000.
- "Destrução exige comprovante", 23-5-2000.
- "Brasil indenizará argentinos", 24-5-2000.
- "Indenização a argentinos foi negada em 97", 25-05-2000.
- "Relato de D.Eugênio é louvado", 26-5-2000.
- "Registros desmentem Exército", 27-5-2000.



- "Relatórios frustram FH", 27-5-2000.
- "A verdadeira dimensão do terror", 28-5-2000.

*Veja*

- "Entrevista: Benedito Onofre Bezerra Leonel", 27-5-98.
- "Falou demais", 2-9-1998.
- "Uma crise do século passado", 5-1-2000.
- "Nova história oficial", 24-5-2000.