

“Defesa não dá voto na democracia”: reflexões sobre o Legislativo na América do Sul*

"La defensa no da votos en democracia":
reflexiones sobre el Legislativo en
Sudamérica

"Defense does not give votes in
democracy": reflections on the Legislative
in South America

Ana Amélia Penido Oliveira**

Suzeley Kalil***

Jorge Oliveira Rodrigues****

RESUMO

Este texto tem como objetivo apresentar um panorama sobre como o poder Legislativo atuou na reconstrução da política pública de defesa e no controle das forças armadas após as transições desde o regime burocrático-autoritário. Parte-se da premissa que, diferente dos países centrais, na América Latina a força é mais que meio do Estado, é parte fundamental de sua

* Pesquisa realizada com financiamento da FAPESP através de bolsa de pós-doutorado outorgada à autora 1, e do projeto do CNPq (Processo 308136/2021-7) outorgado à autora 2.

** Pesquisadora de pós-doutorado em Ciência Política na Unicamp. Cientista social, doutora em relações internacionais, anapenido@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0110-4840>

*** Professora aposentada (FCHS-Unesp). Cientista política, suzeley.kalil@unesp.br, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0354-9675>

**** Doutorando em relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), rodrigues.jmor@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6629-6583>

Recibido: 13 de febrero de 2025. Aceptado: 3 de abril de 2025.

edificação e, portanto, o controle e subordinação militar à autoridade civil é distinto. As fontes para a análise são os documentos legais, especialmente as cartas constitucionais, e a literatura especializada. Tomaram-se quatro países como parâmetro para o estudo: Brasil, Argentina, Chile e Venezuela.

Palavras-Chave: Defesa – Forças Armadas – Legislativo – América Latina – Controle Democrático.

RESUMEN

Este texto tiene como objetivo presentar un panorama general de cómo actuó el Poder Legislativo en la reconstrucción de la política de defensa pública y en el control de las fuerzas armadas después de las transiciones del régimen burocrático-autoritario. Se parte de la premisa de que, a diferencia de los países centrales, en América Latina la fuerza es más que un medio del Estado, es parte fundamental de su construcción y, por lo tanto, el control militar y la subordinación a la autoridad civil es diferente. Las fuentes para el análisis son documentos legales, especialmente cartas constitucionales, y literatura especializada. Se tomaron como parámetro cuatro países para el estudio: Brasil, Argentina, Chile y Venezuela.

Palabras clave: Defensa – Fuerzas Armadas – Legislativo – América Latina – Control Democrático.

ABSTRACT

This text aims to present an overview of how the Legislative branch acted in the reconstruction of public defense policy and in the control of the armed forces after the transitions from the bureaucratic-authoritarian regime. It is based on the premise that, unlike the central countries, in Latin America force is more than a means of the State, it is a fundamental part of its construction and, therefore, military control and subordination to civilian authority is different. The sources for the analysis are legal documents, especially constitutional letters, and specialized literature. Four countries were taken as a parameter for the study: Brazil, Argentina, Chile and Venezuela.

Keywords: Defense – Armed Forces – Legislative – Latin America.

I.- INTRODUÇÃO

“...La Defensa debe dejar de ser un arcano para los ciudadanos y convertirse en un instrumento que por conocido goce del mayor apoyo social posible.” (Eduardo Serra Rexach, Ministro da Defesa da Espanha, 2000)

“Defesa não dá voto na democracia e dá ‘cana’ na ditadura”¹. Essa frase, ouvida nos anos 1990, reflete o final “lento, gradual e seguro” da ditadura no Brasil (1985), em que militares que cometeram crimes contra os direitos humanos foram anistiados, seguiram gozando de amplas margens de autonomia dentro da estrutura do Estado, preservadas na Constituição de 1989. A expressão parecia coisa do passado, mas voltou a ressoar nos últimos anos. Muitos acreditam, porque era a origem do lema, que ela decorria do desinteresse dos membros dos legislativos nacionais pelo tema, especialmente se comparado à atenção dispensada, por exemplo, ao tema da segurança. Textos apontaram para o vigor dessa frase no Parlamento (Fuccille, 2007; Lima, 2015). Porém, talvez ela represente mais que isso.

A construção do Estado nos países da Europa Ocidental e, em alguma medida, nos Estados Unidos da América (EUA), tinha como um dos

seus elementos centrais a tomada do controle da força da aristocracia pela burguesia, daí porque análises amplamente difundidas sobre o controle dos militares pelos civis façam sentido para estes países. A história da construção do Estado na América do Sul é bastante diferente e tem como fator basilar a força – não apenas como seu meio específico, mas como parte da organização intelectual (pode-se dizer, coautoras do projeto nacional) – na construção do Estado (Gramsci, 1982, p. 22-23).

Acrescente-se que a tese da profissionalização dos militares, a mais propalada na bibliografia sobre controle civil da defesa (Huntington, 1996; Janowitz, 1967), pode ter efeito inverso em países da periferia, ou seja, precipitar as forças armadas (ffaa) irremediavelmente para a política (Penido, Costa e Janot, 2021). Por isso, provavelmente faz mais sentido perguntas como as de Finer (2002) – por que quem tem a força não a usa para determinar as políticas que deseja implementar? – para compreender as razões pelas quais “Defesa não dá voto na democracia e dá cana na ditadura”.

1 Ouviu-se esta frase pela primeira vez em 1994, dita pelo então deputado federal e membro da Comissão de Defesa Nacional José Genoíno (PT-SP).

Outro aspecto a ser destacado é que o foco prioritário das análises está no Executivo, com destaque para o Ministério da Defesa. O Ministério da Defesa é uma ferramenta imprescindível para o planejamento, a direção, a execução e o controle da política. A presença de civis no ministério, inclusive ocupando o cargo de Ministro, é positiva para o estabelecimento do controle e o conseqüente fortalecimento da democracia, mas não é suficiente.

Ao tratar do Ministério da Defesa, percebe-se grande tendência em avaliar a relação governo-ffaa, dando pouco ou nenhum espaço à sociedade civil. Trata-se de um equívoco. Entendemos que “as relações da sociedade com seu governo são de grande importância para determinar as possibilidades de controle dos militares por parte deste governo”, ou seja, uma boa relação é estabelecida quando há coerência entre o papel atribuído pela sociedade às ffaa e o grau de autonomia definido pelo governo para essas mesmas ffaa (Borgen, 2009, p.30).

A Defesa Nacional é uma política pública. Sendo assim, está – ou deveria estar – sujeita aos mecanismos de deliberação, formulação, decisão e implementação habituais em outras áreas da administração pública, como a saúde ou a educação. Isso implica, por lógica, que os instrumentos disponíveis em âmbito legislativo para as demais políticas públicas, existem também para a

Defesa (Pereira, 2012). Nesse sentido, as comissões parlamentares de defesa são instrumentos chave para a condução política dos assuntos de defesa. Ao Parlamento, portanto, cabe conhecer as iniciativas, debatê-las e reformulá-las conforme as exigências da sociedade. Entretanto, paradoxalmente, diferente das acaloradas discussões apresentadas no processo legislativo de formulação de outras políticas públicas, na Defesa, o que quase sempre ocorre é a aprovação de tais medidas como apresentadas pelo Executivo.

A explicação mais comum para a verdadeira hipertrofia do Executivo frente ao Legislativo na área de defesa, é que nos regimes presidencialistas como os latino-americanos, o Comando-em-Chefe das ffaa é atribuição exclusiva do presidente da República. Assim, as iniciativas legais que dizem respeito à política de defesa e militar partem do Executivo. Todavia, considerando que as ffaa gozam de grande autonomia relativamente a outras instituições estatais, também são delas a origem das medidas legais (Celi, 2009, p. 64). Em suma, a iniciativa nas proposições parte das próprias ffaa, e isso é considerado “normal”.

Um dos principais efeitos da autonomia é o insulamento militar, que alarga as distâncias entre os valores marciais e os da sociedade em geral, fonte de instabilidade para a democracia. Nas modernas democracias

liberais, o Parlamento é o espaço de representação da diversidade social. Mesmo com suas limitações, permanece um espaço ampliado. Partindo, pois, do pressuposto de que é necessário o fortalecimento do Legislativo na pauta de defesa para que se consolide efetivamente a Democracia como regime político na região, neste artigo buscaremos passar em revista as relações entre o Parlamento e a política de defesa em alguns países da América do Sul com o objetivo de verificar se o comportamento do Legislativo aponta para a consolidação da Democracia ou se, ao contrário, estancou em algum momento da transição desde os governos burocrático-autoritários (BA).

A questão específica que se deseja responder aqui é: qual a responsabilidade do Legislativo sobre o grau de autonomia das ffaa dos seus países? Para atingir o objetivo proposto, utilizaremos a leitura e interpretação da legislação em vigor, em especial das cartas constitucionais, bem como da análise da bibliografia pertinente.

Por tratar-se de um estudo exploratório, e dada a impossibilidade de abranger todos os países sulamericanos, escolhemos, além do Brasil, a Argentina, o Chile e a Venezuela. Todavia, não se trata de uma escolha arbitrária, mas baseada no modelo de transição de governo operada nesses países. Partindo da análise das transições desde os regimes burocráticos-autoritários

realizada por Guillermo O'Donnell (1986; 1990; 1998), que considera que no Brasil processou-se uma transição pactuada, elegemos a Argentina por contraste – transição por colapso do regime burocrático autoritário – e o Chile por semelhança – transição pactuada com alto controle do governo anterior. Já o caso venezuelano representa uma ruptura inclusive com o modelo de O'Donnell, pois a proposta transicional desse país é de um regime de democracia restritiva para outro regime, o chamado socialismo bolivariano.

Este texto está dividido em duas seções. Na primeira, aborda-se o significado da função legislativa nos sistemas presidencialistas com destaque para seu exercício na política de Defesa. Discute-se também o exercício de tais controles sobre a temática da Defesa em geral e das ffaa em particular. Como desdobramento, a segunda seção do texto dedica-se ao estudo das assessorias parlamentares e suas práticas de *lobby*.

1.- *Parlamento*

Nos estudos sobre a divisão de poderes na democracia, é comum a adoção do modelo madisoniano (Llanos e Mustapic, 2005, p. 20), segundo o qual tal divisão é funcional porque há controle mútuo dos poderes na medida em que cada um deles é composto por interesses divergentes. Em outras

palavras, há responsabilidade compartilhada entre os poderes no que diz respeito às atribuições de cada um na definição e controle das políticas públicas, neste texto, especificamente sobre as políticas de defesa e militar. Nesse âmbito:

[e]m termos gerais, ideais, pode assegurar-se que a responsabilidade política, legal e institucional se distribui tendo em conta que o Poder Executivo (Chefes de Estado e de Governo) tem a responsabilidade política e o controle do governo e administração do setor, estabelece sua planificação orçamentária e determina as prioridades; o Legislativo exerce a fiscalização parlamentar, aprova normativas, estabelecendo leis e regulamentos que regem suas faculdades e funcionamento, aprova seu orçamento e fiscaliza sua atividade; o Poder Judiciário julga as infrações às normas, leis e regulamentos, e pune os delitos que foram cometidos. Em alguns sistemas políticos se considera também a intervenção com poderes de controle e fiscalização do Defensor Público e dos organismos de controle do Estado como a controladoria (Celi, 2009, p.65).

No âmbito da Defesa, a gestão cooperativa entre os três Poderes sobre as orientações, normas e atividades do setor, assim como sua administração enquanto um bem público, expressam

a cooperação entre o elemento civil e o militar, separando as dimensões políticas das operacionais, e garantindo que uma visão ampla da defesa guarde maior correspondência com a diversidade de interesses sociais que se expressa no Parlamento (Celi, 2009, p. 64).

No entanto, é consensual na literatura que em sistemas presidencialistas raramente há equilíbrio entre os poderes – cooperação sequer é mencionada. Mesmo quando se considera os EUA – cujo setor de defesa é mais sensível do que os Latino-Americanos, dadas suas missões e bases no exterior e, portanto, a necessidade de maior controle orçamentário –, que é a origem do modelo; o poder Executivo detém primazia sobre o Legislativo, especialmente nas questões de defesa. Isso se explica parcialmente pela “natureza e necessidades do instrumento militar” (Tripolone, 2020, p. 295), que se sustentam, especialmente em situações de conflito iminente ou emergências, na “surpresa, velocidade e segredo” (Baker, apud Tripolone, 2020, p. 295).

Embora os autores sustentem que o controle do Executivo particularmente nas ações militares seja muito importante, reconhecem a preponderância do presidente da República nesses assuntos. Tratando dos EUA, indicam que “[i]sto parece promover a deferência dos outros poderes inclusive nos casos em que o presidente ignorou, interpretando de forma muito flexível

ou diretamente violado as normas ditas pelo Legislativo ou mesmo decisões do Poder Judiciário.” (Tripolone, 2020, p. 295).

Outra maneira de analisar o papel do Legislativo frente ao Executivo é apontada por Ferraro (2005). Conforme o autor, os Legislativos na América Latina são muito mais reativos do que nos países centrais, pois aqui, de forma geral, mesmo que o poder de fazer leis seja do Congresso, o legislativo atua de forma a modificar ou vetar as iniciativas do Executivo ou seja, “...a função do Poder Legislativo, nos sistemas presidencialistas latino-americanos poderá ser tida como *obstrutiva* ou *negativa*...” (Ferraro, 2005, p. 196, ital. no original), o que torna pouco valiosa a comparação com os EUA. Ao contrário, o melhor seria comparar com o papel exercido pelo Parlamento alemão até a sua reforma em 1969. A respeito, embora extensa, é importante repetir o autor:

A trajetória do Parlamento alemão deixa manifesto que, no contexto do desenvolvimento dos Estados burocráticos durante o século XX, a ideia do controle parlamentar como mera fiscalização da atividade da administração pública, à distância e a posteriori, mostra-se insuficiente para garantir um papel ativo do Parlamento no processo de governo. Na verdade, trata-se aqui de uma tese (...) já presente

no próprio Max Weber, a saber: uma legislatura que não realiza um trabalho de controle sistemático e detalhado (...) da burocracia, não pode sequer aspirar a estar informada sobre as atividades desta, muito menos a ‘fiscalizar’ (...)

O que desejamos demonstrar para a América Latina (...) é a importância de analisar o papel que desempenham as teorias e os valores sustentados pelos próprios protagonistas políticos, no tocante ao papel da legislatura e especificamente sobre a função de controle. Na medida em que as orientações normativas que dão conta da relação entre Congresso e burocracia não se conscientizam das características e implicações do Estado burocrático moderno (...), dificilmente poderão os Congressos latino-americanos desempenhar um papel ativo no processo político, em como prestar uma contribuição positiva para a formulação das políticas públicas. (Ferraro, 2005, p. 225)

Trasladando o que disse Ferraro à área específica da defesa, se confirma a tese de que os parlamentares pouco interferem na área, pois: a) não há motivação local – é uma área na qual a política pública deve ser de Estado e não de governo e, portanto, tem pouco retorno eleitoral (reeleição para cargos semelhantes) –; b) não existe conhecimento real da burocracia de defesa e militar por parte da sociedade civil

– quem entende de defesa e de guerra são os militares – e; c) há uma dupla atuação das forças armadas relativamente ao Legislativo: por um lado, eles reforçam que apenas eles conhecem a defesa, um setor melindroso que pode afetar a vida do parlamentar na medida em que ele, por exemplo, queira tratar “direitos como privilégios”; por outro, as forças armadas atuam como assessores muito bem especializados e informais, adotando práticas de *lobby*². Em geral, militares não são assessores diretos dos deputados/senadores ou profissionais das Casas, mas buscam, por meio do discurso e de ações (como viagens e reuniões em instalações militares), convencer os legisladores das pautas corporativas que lhe são caras.

Antes de analisar o Quadro I, importa sublinhar que o caso da Venezuela é particular, pois sua Constituição prevê, além dos três poderes clássicos que Montesquieu propôs e foi adotado

pela quase totalidade da organização estatal moderna, outros dois, chamados Poder Cidadão e Poder Eleitoral. Pela definição de cada um, é possível notar certa semelhança nas funções exercidas nos outros países pelos ministérios públicos e controladorias. No entanto, o fato de ser elevado ao mesmo patamar dos demais, aponta para uma legitimidade distinta, que concentra maior capacidade de decisão em ambos.

No caso das políticas de defesa, segurança e forças armadas³, eles atuam de maneira indireta na supervisão, transparência e equilíbrio institucional das políticas de defesa, segurança e forças armadas na Venezuela. O Poder Cidadão, também chamado Poder Moral Republicano, fiscaliza e controla a execução orçamentária; investiga e propõe ações administrativas e penas em caso de violação dos direitos humanos, de corrupção e demais crimes ou contravenções por parte de

2 Um exemplo bastante estudado é dado pelo caso brasileiro durante o processo de feitura da Constituição de 1988. Conforme vários relatos, havia muita pressão por parte dos militares – vivia-se sob o governo civil consentido de José Sarney – para que nada fosse mudado no que se referia às definições e funções das ffaa. Essa pressão foi tão forte que apenas substituiu-se a palavra “constituído” por “constitucional” (uma das funções é “a garantia dos poderes constitucionais”) e se incluiu a frase “por iniciativa de qualquer destes” (poderes constitucionais) para o emprego interno das ffaa (Mathias e Guzzi, 2010). Além disso, segundo testemunhos, sequer foi pensada a questão do serviço militar, que continuou obrigatório.

3 Da mesma forma que inovou com os Poderes da República, também com relação às forças armadas a Constituição Venezuelana é distinta. Conforme estabelece a Constituição da República Bolivariana da Venezuela (Título VII, Capítulo III, Artigos 328-331), suas forças armadas são consideradas unitárias – daí o nome Força Armada Nacional Bolivariana (FANB) – e é composta por cinco braços (instituições): Armada, Exército, Aviação Militar, Guarda Nacional e Milícia Nacional. Assim, as ffaa bolivarianas não são apenas forças militares, mas também forças de segurança sendo, portanto, difícil separar as políticas de defesa e segurança do país.

membros das forças armadas e de segurança. Portanto, o Poder Cidadão atua como uma espécie de Justiça Militar (Constituição..., art. 273-274; 276; 285).

Já ao Poder Eleitoral cabe organizar os processos eleitorais e referendos na Venezuela e, portanto, cabe a ele administrar a participação das forças armadas e de segurança nesses processos, especialmente em emergências. Também cabe a ele fiscalizar a atuação das forças nos processos eleitorais, garantindo a neutralidade dos agentes públicos e o exercício da vontade dos cidadãos (Constituição..., art, 292-293; 328).

Enfocando o Quadro I, verifica-se que o Parlamento cumpre um papel fundamental no “estabelecimento dos fundamentos normativos dos sistemas de segurança e defesa, estabelecendo marcos leais, vigiando seu cumprimento, controlando e fiscalizando decisões, ações e procedimentos” (Celi, 2009 p.17). As discussões no Parlamento influenciam a agenda e as decisões políticas do Executivo. Além disso, os Parlamentos podem “exercer uma função de mediação social e informação sobre temas de segurança e defesa, que permita aproximar seu tratamento e as

políticas e ações neste campo dos interesses e visões sociais, atuando como um vínculo com as prioridades dos cidadãos, a fim de que estas sejam incorporadas às políticas públicas” (Celi, 2009 p.17). Assim, ao Parlamento, cabe o papel de ponte entre a política de defesa com o restante do sistema político e, mais importante, com a sociedade em geral, contribuindo para a restrição da autonomia militar.

A legitimidade de uma lei começa antes mesmo de ser sancionada, por meio da formação de consenso interpartidário que expresse as diferentes opiniões políticas sobre o tema presentes em distintos setores da sociedade (como ffaa, Universidades, indústrias, organizações da sociedade civil, governo, etc.), especialmente nas comissões específicas. Cajina, Castro, Tibiletti (2009, p.143) reconhecem as funções do legislador, participante ou mesmo apenas emissor de opiniões que um parlamentar desempenha, mas ressaltam uma função que consideram pouco apreciada: a de formador de consensos. É uma tarefa importante quando se trata de temas estratégicos e, em particular em sistemas políticos com

**Quadro I: Atribuições dos poderes da República sobre segurança e defesa
(Argentina, Brasil, Chile e Venezuela)**

Competência	Executivo	Legislativo	Judiciário
Sobre estrutura institucional e administração do setor	O Presidente é o Comandante em Chefe das forças armadas e nomeia a alta cúpula militar e policial.	O Parlamento aprova promoções de altos oficiais militares e pode legislar sobre a organização das forças armadas e forças de segurança.	Julga a legalidade das atividades do setor e pune infrações e delitos. Existe um Tribunal Constitucional que pode decidir sobre conflitos legais e vigiar a segurança jurídica institucional. No caso do Brasil, há uma Justiça Militar permanente.
Sobre política de segurança e defesa	O Presidente define a política de defesa e estabelece o conceito estratégico da defesa.	O Parlamento aprova leis e diretrizes sobre segurança e defesa nacional.	Pode analisar a constitucionalidade das leis de segurança e defesa.
Orçamento	O Presidente elabora e propõe o orçamento da defesa e o submete ao Parlamento para aprovação.	O Parlamento aprova ou modifica o orçamento da defesa dentro dos limites constitucionais estabelecidos.	Sanciona infrações e delitos orçamentários.
Marco Legal	O Executivo propõe leis e regulamentos para o setor e os envia ao Parlamento para aprovação.	O Parlamento aprova leis e normas que regulam a defesa e a segurança nacional.	Julga a legalidade das ações e a constitucionalidade das leis do setor.

Aquisições de defesa	O Executivo estabelece projetos de aquisição e modernização de armamentos e equipamentos militares.	O Parlamento pode debater, fiscalizar e aprovar projetos de aquisição de defesa.	Julga a legalidade das compras militares e dos contratos firmados.
Ações de segurança e defesa	O Presidente pode ordenar o envio de tropas ao exterior e sua distribuição no território nacional, geralmente com aprovação parlamentar. Também comanda ações militares e de polícia.	O Parlamento aprova estados de exceção, autoriza ou ratifica o envio de tropas ao exterior e fiscaliza ações militares e policiais.	Julga a legalidade das operações militares e policiais.
Tratados Internacionais	O Executivo negocia e celebra tratados internacionais de segurança e defesa, sujeitos à aprovação parlamentar.	O Parlamento aprova ou rejeita tratados internacionais que envolvam segurança e defesa.	Pode analisar violações e conflitos jurídicos decorrentes de tratados internacionais.

Fonte: Constituições de Argentina (1994); Brasil (1988); Chile (1980/2005); Venezuela (1999); Celi, 2009, p.66.

Quadro II: Funções Parlamentares (Argentina, Brasil, Chile e Venezuela)

Aspecto	Argentina	Brasil	Chile	Venezuela
Estrutura Legislativa	Bicameral (Senado e Câmara dos Deputados)	Bicameral (Senado e Câmara dos Deputados)	Bicameral (Senado e Câmara dos Deputados)	Unicameral (Assembleia Nacional)
Iniciativa Legislativa	Executivo, Legislativo e Iniciativa Popular	Executivo, Legislativo e Iniciativa Popular	Executivo e Legislativo	Executivo, Legislativo e Iniciativa Popular

Aspecto	Argentina	Brasil	Chile	Venezuela
Requisitos para Iniciativa Popular	1,5% do eleitorado, distribuído por 6 distritos	1% do eleitorado, em pelo menos 5 estados	Não prevista formalmente	0,1% do eleitorado nacional
Relação com o Executivo	Alta interação, mas com autonomia em decisões importantes	Alta dependência em matérias prioritárias como orçamento	Alta dependência do Executivo, com prerrogativas centralizadas	Relação tensa, com uso frequente de decretos presidenciais
Comissões Legislativas	Importantes para análise inicial, mas sujeitas à revisão plenária	Papel crucial na tramitação e revisão de projetos, concentração de propostas do Executivo	Podem investigar atos do governo, mas são limitadas em poder de fiscalização. Sujeitas à revisão plenária	Análise significativa, mas decisões podem ser sobrepostas pelo Executivo.

Fonte: Constituições de Argentina (1994); Brasil (1988); Chile (1980/2005); Venezuela (1999)

maiorias fragmentadas, essa função garante a governabilidade.

O Quadro 2 aponta que a relação entre os poderes independe da estrutura legislativa, pois o fato de na Venezuela o Legislativo ser unicameral não altera nenhum dos outros fatores analisados. O que chama a atenção no quadro é a grande concentração de poder no Legislativo argentino. Assim, por exemplo, quando o foco recai sobre as Comissões Legislativas, vê-se que a função de revisão do que acontece nas Comissões cabe ao Parlamento, sem concentração no Executivo.

Já no caso chileno, acontece o contrário, com prerrogativas altamente centralizadas na presidência da República, pois, de acordo com a Carta Constitucional (1980), o presidente detém iniciativa exclusiva em matérias-chave (Art. 65) e no orçamento (Art. 67); pode impor prazos ao legislativo (Art. 74); e detém poder robusto de veto, pois o Congresso necessita de dois terços de seus membros para derrubá-los (Art. 73).

No mesmo sentido, a Constituição chilena, embora revisada em 2005, fica muito a dever para as três congêneres, pois, com exceção da lei

chilena, as demais preveem maior participação popular, estabelecendo requisitos de fácil participação, como no caso da Venezuela (0,1% do eleitorado nacional), de participação intermediária, mas ainda altamente possível, caso do Brasil (1% do eleitorado), ampliando um pouco a dificuldade (1,5% do eleitorado), como estabelecido para a Argentina.

Antes de continuar com a discussão a respeito da distribuição de responsabilidades entre os poderes, cabe novo parêntese sobre a organização política da Venezuela, país que vem conseguindo dar novo significado ao socialismo numa revolução lograda por meio do voto e da adoção de uma nova Constituição.

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela (1999) é uma novidade para a história constitucional latino-americana desde sua origem, e estudá-la foge do escopo deste artigo. Por isso, pontuamos apenas aquelas regras que incidem diretamente sobre o poder Legislativo e a questão da Defesa:

- Adota como princípio fundamental jurídico político o “Estado democrático e social de Direito e Justiça”;
- Amplia os direitos políticos para além do sufrágio, “abarcando a participação no processo de formação, execução e controle da gestão pública”;
- Reconhece a necessidade da intervenção “do povo nos processos de formação, formulação e execução das políticas públicas”;
- Estabelece como dever tomar parte “na vida política, civil e comunitária do país”, assim como, “promover e defender os direitos humanos”, fundamentais para “a convivência democrática e em paz social”;
- Sustenta o dever de todo cidadão “prestar serviço civil, militar e eleitoral, quando seja necessário para a defesa, preservação e desenvolvimento da Nação” ou como respostas a “situações de calamidade pública”;
- Aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, incorpora mais dois: o Poder Eleitoral e o Poder Cidadão, o primeiro dedicado a acompanhar os processos eleitorais e o segundo à defesa dos direitos humanos (já comentado);
- Estrutura Unicameral do Legislativo, com mandato de 5 anos e reeleição por até três mandatos;
- Informa ser o sistema de governo “semipresidencial ou semiparlamentar”. A função do Poder

Legislativo é a clássica: controlar o Poder Executivo;

- Adota a representação vinculada ou substantiva, segundo a qual os representantes devem prestar contas aos representados periodicamente, e estes detêm o poder de destituírem os primeiros por meio do “referendo revogatório do mandato”.

É possível, pois, notar que o regime venezuelano aumenta o poder do cidadão em controlar melhor os poderes da República – ou a *accountability* vertical (O’Donnell, 1998)⁴. No entanto, isso não implica em reduzir as atribuições do Parlamento, que continua a exercer o controle, especialmente sobre o Executivo. E tal controle, ao menos em termos normativos, é semelhante a todos os quatro países que aqui estudamos, cujos Legislativos têm o poder de

legislar e fiscalizar ou, como denomina Palanza (2005, p. 27), o Legislativo realiza ações de controle *ex ante* e ações de controle *ex post*.

No quadro III abaixo, transcreve-se as funções que o Legislativo deve desempenhar nas políticas públicas em geral e na política de Defesa, incluindo na sua operacionalização, representada pelas ffaa. Destacou-se ainda o Orçamento, quiçá a principal peça de controle do Legislativo relativamente ao Executivo. Por outro lado, distorções nessa matéria devem incidir em toda a administração pública, criando importantes desvios na condução das políticas públicas. Esse parece ser o caso do Brasil atual que, a despeito do grande poder que concentra o Legislativo, busca maior discricionariedade, sem mecanismos de controle popular e, ainda, atribuindo a responsabilidade pelos desacertos ao Executivo, como exemplifica a existência do “orçamento secreto”⁵. Embora não seja esse o tema a ser aqui trabalhado, cabe perguntar: que democracia é essa quando o eleitor sequer sabe o que seu deputado gastou em seu nome? A transparência nas

4 Cabe observar que o texto de O’Donnell é anterior à eleição de Chavez à presidência, assim como o é às medidas que conformam a “revolução bolivariana”. Ademais, o autor sublinha que o conceito é útil exclusivamente para as chamadas poliarquias e, portanto, excluía (como explicitamente mencionado logo no início do texto do professor argentino) a Venezuela da análise. Todavia, cremos que o conceito de *accountability* vertical auxilia na caracterização do regime venezuelano atual. O país não é uma poliarquia conforme propostos por Robert Dahl. Defende-se que existe democracia na Venezuela, mas uma democracia de novo tipo, alicerçada no povo e exigente de sua participação nas decisões políticas.

5 O orçamento secreto é o nome dado a uma modalidade de emendas parlamentares no Brasil, criada em 2019 e implementada em 2020. Essas emendas são usadas para obter apoio político do Parlamento a projetos do Executivo, são pouco transparentes, e distintas das emendas individuais e de bancada, que são mais fiscalizadas, pois identificadas.

ações dos representantes é o mínimo que se exige do regime democrático. Assim, no que se refere ao Brasil, parece justo dizer que o país ainda não transitou do governo democrático para o regime democrático (O’Donnell; Schmitter, 1986, p. 45), pois, dado o alto controle militar sobre o processo transicional, a Constituição de 1988 manteve intocada a função

Quadro III: Legislativo, Políticas Públicas, Defesa e Orçamento (Argentina, Brasil, Chile e Venezuela)

País	Políticas Públicas	Defesa e Forças Armadas	Orçamento
Argentina	O Congresso Nacional aprova leis sobre políticas públicas em áreas como educação, saúde, previdência e economia.	O Congresso declara guerra e aprova tratados internacionais. O Senado deve aprovar promoções e nomeações militares. O Legislativo também pode criar comissões de investigação sobre a defesa nacional.	O Congresso aprova o orçamento da administração pública nacional e controla sua execução por meio da Auditoria Geral da Nação.
Brasil	O Congresso Nacional legisla sobre normas gerais de políticas públicas, incluindo saúde, educação e assistência social. Aprova o orçamento da União e pode criar impostos	O Congresso autoriza a declaração de guerra e celebração da paz. As Forças Armadas são subordinadas ao poder civil e sua estrutura e organização são estabelecidas por lei.	O Congresso Nacional aprova a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). A fiscalização do orçamento é feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

País	Políticas Públicas	Defesa e Forças Armadas	Orçamento
Chile	O Congresso Nacional aprova leis que regulam a administração pública e a implementação de políticas públicas. Tem participação no orçamento do Estado e na definição de tributos.	O Congresso autoriza a declaração de guerra e tem poder de legislar sobre o funcionamento das Forças Armadas. O Senado deve ser informado sobre nomeações e exonerações de comandantes militares.	O Congresso Nacional aprova a Lei de Orçamento do Estado e pode reduzir despesas propostas pelo Executivo, mas não pode aumentar ou criar gastos sem indicação de novas fontes de receita.
Venezuela	A Assembleia Nacional aprova e supervisiona políticas públicas em todas as áreas. Possui papel fundamental na elaboração do orçamento nacional e na fiscalização do Executivo.	A Assembleia Nacional aprova a mobilização e emprego da Força Armada Nacional Bolivariana. Também pode revogar nomeações de altos comandos militares e legislar sobre a segurança nacional.	A Assembleia Nacional aprova a Lei de Orçamento e fiscaliza a execução dos gastos públicos.

Fonte: Constituições de Argentina (1994); Brasil (1988); Chile (1980/2005); Venezuela (1999).

militar, fazendo-os ainda hoje acreditar que são fiéis da balança em momentos de crise.

O Quadro III aponta o funcionamento legal dos poderes. Desde este ponto de vista, é possível afirmar que, considerando exclusivamente as políticas na área de defesa e forças armadas, há grande concentração de poder no Executivo, especificamente na Presidência, o qual exerce atribuições

de comando-em-chefe e regulação das forças armadas.

Há que se considerar, entretanto, que há maior compartilhamento de atribuições entre os dois poderes, com maior poder do Legislativo na Argentina – na qual cabe ao Congresso fixar o contingente das forças armadas tanto em tempos de guerra como de paz, assim como fixar as normas de sua organização, administração e emprego; cabendo-lhe

também (ao Senado) o veto às promoções ao Alto Comando. Porém, no âmbito do orçamento, a força parlamentar é limitada (Rivas P., 2022, p. 9).

Já no caso do Brasil, há compartilhamento legal entre os poderes no que se refere à fixação e modificação dos efetivos, assim como a administração e emprego. O poder do Executivo, exclusivamente no que se refere à defesa e forças armadas, é menos dependente do Legislativo no que se refere à Lei Orçamentária, pois é sabido que deputados e senadores pouco discutem quando se trata de demandas militares (Celi, 2009). Em contrapartida, diferente do Chile, “não existe ligação [direta entre ffaa] com a polícia” (Rivas P., 2022, p. 8).

Relativamente à Venezuela, como também no Chile, há grande concentração de poder nas mãos do presidente da República que, além de ser o comandante em chefe das forças, fixa seu contingente, dirige seu emprego e promove seus oficiais, variando conforme a patente (desde coronel na Venezuela) entre os dois países (Rivas P., 2022, p. 9).

Em resumo, a leitura do Quadro III aponta para uma forte hipertrofia do Executivo nos quatro países, embora com nuances. No Brasil, a necessidade de coalizões multipartidárias obriga o Executivo a negociar com

o Legislativo, enquanto na Venezuela e no Chile o Executivo domina a agenda política. A Argentina situa-se entre esses dois extremos, com forte influência do Executivo, mas dentro de um sistema bicameral que permite equilíbrio entre os poderes maior do que o percebido nos seus vizinhos.

Por tratar-se de uma das principais atribuições gerais do Parlamento, e como mencionado, o controle orçamentário merece especial atenção. Concordamos com Celi (2009, p.72), para quem “o orçamento nacional não é só um mecanismo técnico para registrar entradas e gastos, mas também uma ferramenta de planejamento e gestão em que se materializa a execução de políticas e objetivos de Estado relacionados com as atividades orçadas”. O orçamento de defesa precisa ser analisado integralmente e de forma segmentada por atividade, de maneira que o orçamento previsto corresponda às políticas, planos, programas, ações e resultados anteriormente programados. Quotas orçamentárias extraordinárias também merecem atenção. Não apenas os objetivos precisam estar explícitos, mas também os meios para os alcançar e os critérios para avaliação dos resultados. Além disso, todo o ciclo deve ser repetido com regularidade, acompanhado por um cronograma de execução verificável por auditorias quantitativas e qualitativas. O orçamento é uma peça pública, e

deve estar disponível para o conjunto de cidadãos, não apenas para os parlamentares.

No caso do orçamento de defesa, o planejamento precisa estar integrado com as definições e percepções de segurança e refletir-se nas tarefas e estrutura das forças armadas. A falta de transparência comum na área “está relacionada com concepções orçamentárias obsoletas, que acompanham o déficit de definições nas políticas de segurança e geram um ambiente favorável à burocratização e ao corporativismo em nome da confidencialidade e dos segredos militares” (Celi, 2009, p.74).

Para Besio (2004, p.99), durante a elaboração e aprovação do orçamento, devem ser consultados o Ministério da Defesa, as próprias ffaa (já que a maioria do orçamento está destinado a elas), a sociedade civil e os diversos segmentos parlamentares. Para além de manejar “o quem gasta, o ‘em que se gasta’ e o ‘como financiar os gastos’, sendo o orçamento a chave da condução política da defesa, é importante discutir ‘para que se gasta’, quer dizer, que não apenas se cumpram os critérios de transparência e eficiência administrativa” (Besio, 2004, p.97).

Em síntese, nos quatro países analisados, assim como em grande parte do mundo, o Parlamento tem poderes para legislar sobre mecanismos de prestação de contas diante do poder civil; resolver e controlar as circunstâncias

para a atuação doméstica das ffaa, evitando distorções doutrinárias; monitorar o respeito aos direitos humanos nas ações e legislar sobre a jurisdição competente para julgar os casos de violação; ajudar o poder civil, monitorando se as ffaa não estão sendo politizadas; etc (Celi, 2009, p. 79). Por tudo isso, o Parlamento deve discutir as diferentes atribuições das ffaa, discussão impossível de levar a cabo nos limites deste texto. O que se pode afirmar é que, no caso específico das ffaa, o principal desafio é: “(...) controlar a hipertrofia e burocratização do setor ou de suas insuficiências estruturais, e adicionalmente evitar que o desempenho de funções não especificamente militares afete a capacidade funcional e operacional das ffaa para o exercício das suas funções primárias de defesa do território e da soberania nacional (...)” (Celi, 2009, p.80).

Em contrapartida, há que se levar em conta que, quando o Parlamento não exerce seu poder político, o setor militar toma as suas decisões sem nenhum tipo de controle, percebendo o Legislativo no máximo como um condicionante externo. Celi identifica um sentimento de desconfiança entre os militares quando diante do Legislativo. Imperaria na caserna a impressão de que políticos não gostam de militares, desconhecem os temas de defesa e segurança, e são incapazes de assumir esses temas em função das diferenças políticas que os diversos partidos guardam entre si. Existiria um “risco de que a problemática se subordine às disputas

políticas particulares, perdendo-se uma perspectiva estratégica nacional, assim como pela falta de conhecimento e pelos lentos procedimentos da gestão parlamentar” (Celi, 2009 p.21). Sentimento semelhante foi identificado por Coelho (2000), e nomeado como dupla orfandade, percepção corrente entre os militares de que políticos em geral não se interessam por eles e por questões que lhes são caras.

Ao olhar para os parlamentos dos países aqui em pauta, parte desse sentimento é justificado. Em geral, as manifestações sobre o tema ocorrem de forma reativa a crises ou emergências, descontinuadas, e não de maneira proativa, visando questões estruturais. Outro problema advém da própria dinâmica parlamentar, lenta e assentada em

marcos legais e institucionais, diante de um mundo da segurança internacional em constante transformação. A letargia se torna evidente quando são observados os Projetos de Lei, na maioria das vezes elaborados por iniciativa das próprias forças armadas.

2. *Comissões de Defesa, Assessorias e Lobby Militar no Parlamento*

Como apontado, os legislativos dos países analisados têm um comportamento muito mais reativo ao Executivo. Ainda assim, mesmo não gerando projetos para a área de defesa, é sua responsabilidade analisar tais projetos transformando-os em políticas públicas e fiscalizar sua condução política da área. É isso que explica a existência em praticamente todos os Parlamentos

Quadro IV: Comissões legislativas dedicadas à defesa nacional: Argentina, Brasil, Chile e Venezuela

País	Câmara	Nome da Comissão	Atribuições
Argentina	Bicameral	Comisión de Defensa Nacional (Senado e Câmara)	Controle da política de defesa, orçamento militar, segurança nacional
Brasil	Bicameral	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CREDEN (Câmara); Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE	Debate e formulação de políticas externas e de defesa, aprovação de tratados militares

País	Câmara	Nome da Comissão	Atribuições
Chile	Bicameral	Comisión de Defensa Nacional (Senado e Câmara)	Supervisão do orçamento, política militar e participação em tratados internacionais
Venezuela	Unicameral	Comisión Permanente de Defensa y Seguridad	Supervisão da força armada nacional bolivariana; orçamento de defesa; participação da FANB na política

Fonte: Constituições de Argentina (1994); Brasil (1988); Chile (1980/2005); Venezuela (1999).

de Comissões dedicadas à Defesa. Tais comissões variam em tamanho, competências e outros aspectos. No quadro IV, informamos o desenho dessas comissões para os quatro países em estudo.

O primeiro ponto a destacar é que as Comissões dedicadas à defesa nos quatro países têm caráter permanente, o que revela sua importância na arquitetura do Estado nesses países. Vê-se que, em alguns casos, o tema da defesa está agregado a outros, o que pode levar a diluição do primeiro entre os demais, como parece ser o caso do Brasil; mas também pode apontar a compreensão dos decisores a respeito daquela política pública, como provavelmente é o

caso da Venezuela. Para compreender cada um dos casos talvez seja útil saber o número de comissões parlamentares permanentes – no Brasil são 30 e na Venezuela são 15 – assim como seu formato, se bi ou unicameral.

Tomando as três características, provavelmente há dispersão no caso do Brasil, mas não no da Venezuela. Reforça essa avaliação o determinado na Constituição Bolivariana que, segundo Garay (2000, p. 3), “...pressiona em dois sentidos: sobre o Estado, obrigado agora mais que nunca a pensar na comunidade; sobre a sociedade, que é obrigada a participar ativamente e não como antes, quando se limitava a votar.”

Quadro V: Assessoria Parlamentar e *Lobby* nas Comissões de Defesa

País	Assessoria Parlamentar	Influência Militar	Lobby da Indústria de Defesa	Controle Legislativo
Argentina	Assessoria forte, com especialistas civis e acadêmicos	Reduzida e crescente desde o primeiro governo civil pós-BA	Presente, mas com fiscalização parlamentar	Parlamento ativo e influente

País	Assessoria Parlamentar	Influência Militar	Lobby da Indústria de Defesa	Controle Legislativo
Brasil	Assessoria fraca, dependente de militares, especialmente da reserva	Forte influência do setor militar	Indústria de defesa pressiona por orçamentos elevados	Controle legislativo limitado
Chile	Assessoria limitada, centralização no Executivo	Autonomia militar herdada da ditadura	Influência significativa da indústria de defesa	Parlamento tem pouca influência
Venezuela	Assessoria inexistente *	FANB funciona como grupo de pressão	Forte controle do Executivo	Controle legislativo praticamente nulo

* Destaque-se que a inexistência de assessoria não é particular à Defesa

Fonte: Martínez; Pascale (2004); Rocha; Saint-Pierre; Silva (2004); Veloso (2004); San Miguel (2009)

Relativamente às assessorias parlamentares e a presença de lobbies ou grupos de pressão nas Comissões, há grande diferença entre os quatro casos aqui tratados, como mostramos no quadro V abaixo:

Provavelmente, a forma de transição dos regimes burocráticos-autoritários (BA) seja a melhor explicação para as diferenças apontadas no quadro V. A principal referência nessa temática é Guillermo O’Donnell (1986; 1990), para quem na Argentina a transição iniciou-se com o colapso do regime BA, enquanto no Brasil e no Chile a transição foi um processo negociado, com maior controle dos militares no primeiro

caso que no segundo. Por uma razão temporal, como já mencionado, o autor não analisa o caso venezuelano.

Aprofundando a teoria de O’Donnell, Saint-Pierre (1995, p. 16) diz: na Argentina, “...depois do fracasso econômico e da derrota militar nas Malvinas, as forças armadas mais do que um recuo, fugiram em debandada para os quartéis de onde nunca deveriam ter saído, deixando o país em uma ‘perfeita’ desordem...”. O fato de abandonarem a administração pública obrigou os civis a assumirem e a aprender, no exercício da função, como desempenhá-la. Por isso, desde o início do processo, acadêmicos e especialistas debruçaram-se sobre o

tema do controle civil sobre as forças armadas, que se inicia com a definição, por parte dos civis, da política de defesa.

No caso brasileiro, como chamam Share e Maiwaring (1986), houve uma “transição pela transação”, um processo no qual a iniciativa de abrir o regime BA é das elites autoritárias, que definem as regras do jogo (os pactos) do processo transicional. No Brasil, a transição foi transada entre as elites autoritárias e as elites democráticas, em uma conciliação na qual os setores populares foram desconsiderados e amordaçados, daí porque, mesmo com a Constituição de 1988, não se instalou um regime democrático no país, tendo o processo transicional estancado no governo democrático (Rodrigues; Kalil, 2022).

No Chile, apesar do processo de transição ter sido pactuado, ela foi indelevelmente marcada pelo plebiscito de 1988: convocado para legitimar a permanência do regime, consolidando a nova ordem institucional, a população rejeitou a continuidade de Augusto Pinochet no poder. Diferentemente do Brasil, a transição chilena envolveu um momento de confrontação mais direto entre as elites autoritárias e a sociedade civil organizada (Garretón, 1986).

Em resumo, especialmente nos casos das transições pactuadas, “(...) os processos internos ao aparato militar

frequentemente moldam as fases da desmilitarização e eventualmente abram caminho para a alternância democrática. Uma falha no aparato marcial, um conflito grave dentro da oficialidade, pode condenar o projeto de institucionalização (...)” ou, ao revés, ser útil à sociedade civil para desatar o impasse colocado e incidir principalmente sobre a temporalidade do processo (Rouquié, 1986 p. 129, tradução nossa).

A Venezuela é um caso diferente e mais complexo. Aventa-se como hipótese que no caso venezuelano, o processo transicional foi desde uma democracia restritiva para uma democracia popular participativa, mas isso será objeto específico de um novo artigo.

Por enquanto, o quadro V aponta ainda para o reduzido controle que o Legislativo detém sobre a defesa em três dos quatro países analisados. Apenas no caso argentino verifica-se que a forte presença militar na história política da região, somada à importância do tema da defesa, foi reconhecida. Nos demais, este fato contrasta com o baixo interesse dos parlamentares e a pequena participação do tema na agenda política, algo que não é particular do Brasil. É necessário superar isso, pois o Legislativo tem muito a contribuir, “reconhecendo o cidadão e suas percepções, o valorizando e o considerando gerador de inquietações e

propostas também sobre matérias de “defesa nacional” (Besio, 2004, p.98). Para a relação com a sociedade ampla, produzir informação e difundir-la

Quadro VI: Matriz de relacionamento externo para as Comissões de Defesa

<i>Relação com a sociedade civil</i> Relacionamento com diferentes atores e meios de comunicação visando transparência	<i>Relacionamento com o Poder Executivo</i> Controle e influência no Executivo e na administração nacional, reuniões sobre defesa.
<i>Relacionamento com as FFAA</i> Reuniões com autoridades militares e visitas mútuas entre ffaa e Parlamento	<i>Relacionamento no interior do Parlamento</i> Fortalecimento da defesa no Parlamento e colaboração com outras comissões.

Fonte: Besio, 2004

através de meios de comunicação de massa é determinante, mantendo inclusive canais de interação. Essa proposta está resumida no quadro VI abaixo:

Para cumprir esse conjunto de atividades, as comissões de defesa precisam contar com uma assessoria parlamentar. Existem dois tipos de assessoria: permanente, composta por servidores de carreira vinculados às respectivas casas legislativas; e temporários, contratados pelos parlamentares, habitualmente em função e vínculos políticos. Hayes (2004, p.137) alerta para a necessidade de perenidade na equipe destinada ao assessoramento da comissão, que não pode mudar conforme a vontade política de indivíduos ou partidos, e deve auxiliar inclusive as minorias parlamentares. Cajina, Castro, Tibiletti (2009, p.147) alertam para um problema comum nas assessorias

escolhidas pelos parlamentares: “Estão ávidas por informar aos parlamentares o que interessa a elas e ocultam o que interessa aos últimos”.

Para a relação com as forças armadas, Besio (2004) sugere como condutas: procurar informações nas posições adequadas, isto é, naquelas que de fato manejam conhecimento, sem que isso gere um sentimento de incômodo por parte das hierarquias militares; realizar reuniões com autoridades militares; convidar os militares ao poder Legislativo; visitar unidades militares e solicitar explicações aos militares. Entretanto, o autor reconhece que essa relação não é simples, ou tampouco natural, e ela pode tanto constituir-se numa “interface valiosa” como “(...) constituir uma espécie de lobby para articular demandas ao Parlamento. Obviamente,

não é isto que se busca (...)” (Besio, 2004, p. 92).

Hayes (2004) entende que é fundamental a existência de oficiais de ligação no Legislativo, que além de servir como ponto de contato acessível, são fonte de informação técnica, e capacitados para a revisão de legislações pendentes e necessárias. Vê esse oficial, entretanto, como ponto de comunicação com o Ministério da Defesa, e não com as Forças individualmente.

Mesmo com as dificuldades, existem medidas que podem contribuir para o melhor funcionamento das comissões em particular, e da relação parlamento-ffaa em geral, tais como: aumentar o período de permanência dos legisladores nas comissões; reduzir a quantidade de comissões de que um legislador participa, ou atribuir níveis de prioridade para a sua atuação; criar subcomissões para temas específicos; e contar com assessoria especializada e permanente (Celi, 2009, p.83).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da atuação do Legislativo na formulação e controle da política de defesa nos países sul-americanos revela um cenário de baixa participação e dependência deste relativamente ao Executivo. Historicamente, o papel das ffaa na construção do Estado na região contribuiu para um processo de transição desde os regimes BA marcado por desafios no que se refere à subordinação militar ao poder civil. O estudo dos casos da Argentina, Brasil, Chile e Venezuela indica que, ainda que o Legislativo tenha prerrogativas formais sobre a política de defesa e às ffaa, seu envolvimento ativo é limitado, muitas vezes se restringindo à aprovação de medidas propostas pelo Executivo sem nenhum debate.

Os modelos institucionais desses países refletem diferentes trajetórias históricas e formas de transição desde os regimes BA. A Argentina destaca-se pelo envolvimento ativo do Legislativo no controle da defesa, enquanto o Brasil e o Chile apresentam uma forte influência do Executivo e uma postura parlamentar predominantemente reativa. Entre os casos discutidos por O’Donnell, a Argentina pode ser considerada a experiência de maior êxito. A Venezuela, por sua vez, apresenta um modelo inovador de participação cidadã e integração das políticas de defesa ao desenvolvimento nacional, garantindo maior envolvimento da sociedade na definição dos rumos estratégicos do setor. Todavia, a participação da Comissão de Defesa da Assembleia

nas diferentes etapas que envolve a construção, realização e controle da política pública de defesa, é praticamente nula.

A estrutura legislativa, a presença de comissões específicas e a existência de assessorias são elementos que poderiam fortalecer a capacidade de controle do Legislativo sobre a política de defesa. No entanto, a falta de expertise, a influência de grupos militares na formulação de políticas e o desinteresse dos parlamentares pela área resultam em um cenário de fragilidade institucional. Essa situação favorece a manutenção de uma cultura de insulamento das ffaa e perpetua a autonomia militar na condução de questões estratégicas para a soberania nacional.

Outro aspecto fundamental é o papel do Parlamento na aprovação e fiscalização do orçamento de defesa. Apesar de ser um dos principais instrumentos de controle do poder civil sobre as ffaa, observa-se uma abordagem predominantemente passiva na maioria dos países. O orçamento é frequentemente aprovado sem questionamentos significativos e sem uma auditoria rigorosa dos gastos militares.

A construção de uma política de defesa democrática requer maior envolvimento da sociedade civil no debate sobre esta política e seus

operadores (as ffaa), assim como sua relação com as instituições democráticas. A produção e a disseminação de informação sobre o setor de defesa são fundamentais para ampliar a compreensão dos cidadãos sobre o tema e incentivar a participação política nesse campo.

Por fim, para que o Parlamento cumpra seu papel na formulação e fiscalização da política de defesa, é necessário reforçar a capacitação de parlamentares e assessores, promover maior transparência no orçamento de defesa, fortalecer as comissões legislativas especializadas e garantir um amplo diálogo entre o Legislativo, a sociedade civil e as instituições militares. A consolidação de mecanismos efetivos de controle civil sobre as ffaa é essencial para assegurar estabilidade institucional na região, garantindo que a política de defesa seja conduzida de forma responsável, participativa e alinhada com os interesses da sociedade.

Declaração dos papéis da autoria:

Ana Amélia Penido Oliveira, Suzeley Kalil e Jorge Oliveira Rodrigues: pesquisa, metodologia, redação – artigo original e redação – revisão.

REFERÊNCIAS

- Argentina (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Boletín Oficial, 23/08/1994.
- Borgen, C. (2009). Conceptos básicos de seguridad y defensa. In R. Cajina, G. Castro e L. Tibiletti (eds.), *Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria* (pp. 15-34). Ser en el 2000.
- Besio, F. (2004). Política y defensa en Uruguay. Articulaciones disfuncionales de larga data. In G. Follietti e L. Tibiletti (eds.), *Parlamento y defensa en América Latina: en papel de las comisiones*. Ser en el 2000.
- Brasil (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em 06.06.24
- Cajina, R., Castro, G., Tibiletti, L. (2009). *Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. Ser en el 2000.
- Celi, P. (2009). Las funciones parlamentarias en seguridad y defensa. In R. Cajina, G. Castro e L. Tibiletti (eds.), *Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria* (pp. 61-86). Ser en el 2000.
- Chile (2010). *Constitución Política de la República de Chile*.
- Coelho, E.C. (2000). *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Record.
- Ferraro, A. E. (2005). Parlamento e governo nos sistemas presidencialistas. Contribuição para a análise do controle parlamentar da burocracia na América Latina. In M. Llanos e A.M. Mustapic (orgs.), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil* (pp. 195-226). Fundação Konrad Adenauer.
- Finer, S. (2002). *The man on horseback. The role of the military in politics*. Transaction Publishers.
- Follietti, G. (2004). Las Facultades Constitucionales del Parlamento en Defensa. In G. Follietti e L. Tibiletti (eds.) (pp. 36-52). RESDAL/SER en el 2000.
- Fuccille, L. A. (2007). A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira: um balanço crítico. *A Defesa Nacional*, 807, 84-111.
- Garretón, M.A. (1986). The Political Evolution of the Chilean Military Regime and Problems in the Transition to Democracy. In G.A.O'Donnell e P.C. Schmitter (eds.), *Transitions from authoritarian rule. Latin America*. The Johns Hopkins University Press.
- Garay, J. e Garay, M. (2000). *La Constitución Bolivariana Comentada y Índice Alfabético explicativo*. Edição do autor.
- Gramsci, A. (1982). *Os intelectuais e a organização da cultura*. Civilização Brasileira.
- Hayes, M.D. (2004). Epílogo: acerca del fortalecimiento de los roles legislativos en seguridad y defensa. In G. Follietti e L. Tibiletti (eds.), *Parlamento y defensa en América Latina: en papel de las comisiones* (pp. 133-140). Buenos Aires: Ser en el 2000.
- Huntington, S.P. (1996). *O soldado e o Estado: teoria política das relações entre civis e militares*. Biblioteca do Exército.
- Janowitz, M. (1967). *O soldado profissional*. Editora GRD.

- Llanos, M. e Mustapic, A.M. (orgs.) (2005). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Fundação Konrad Adenauer.
- Lima, R.C. (2015). A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa [Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, PPGRI ‘San tiago Dantas’].
- Martínez, P. e Pascale, N. (2004). El Parlamento y la Defensa, em Argentina. In G. Follietti e L. Tibiletti (eds.), *Parlamento y defensa en America Latina: el papel de las comisiones*. Ser en el 2000.
- Mathias, S. K., Guzzi, A. C. (2010). Autonomia na lei: as Forças Armadas nas Constituições nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(73), 41-57.
- O’Donnell, G.A., Schmitter, P.C. (1986). *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. The Johns Hopkins University Press.
- O’Donnell, G. (1990). *Análise do autoritarismo burocrático*. Paz e Terra.
- O’Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 27-53.
- Palanza, V. (2005). Delegação e controle parlamentar na Argentina. In M. Llanos e A.M. Mustapic (orgs.), *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil* (pp. 25-60). Fundação Konrad Adenauer.
- Penido Oliveira, A.M., Costa, F. e Janot, M. (2021). Forças Armadas no Brasil: profissão e intervenção política. *BIB revista brasileira de informacao bibliografica em ciencias sociais*, 96, 1-22.
- Pereira, P.R. (2012). *O Congresso Nacional e a política de defesa do Brasil* [Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Unicamp]
- RESDAL (2024). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe: edición 2024*.
- Rivas, P. (2022). *La convención constitucional y las fuerzas armadas. Una comparación gramógrata de las atribuciones del poder político sobre las fuerzas armadas en América del Sur*. CIEE – Cuaderno de Trabajo no 1. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile.
- Rocha, F., Saint-Pierre, H., silva, P.S. (2004). Parlamento e defesa: o caso brasileiro. In G. Follietti e L. Tibiletti (eds.), *Parlamento y defensa en America Latina: el papel de las comisiones*. Ser en el 2000.
- Rodrigues, J. e Kalil, S. (2022). O militarismo como variável interpretativa: forças armadas nos governos Temer e Bolsonaro. In M. Buzetto (org.), *Democracia e direitos humanos no Brasil: a ofensiva das direitas, vol. 2*. CUT, São Paulo.
- Rouquié, A. (1986). Demilitarization and the Institutionalization of Military-dominated Politics in Latin America. In G.A. O’Donnell e P.C. Schmitter (eds.), *Transitions from authoritarian rule. Comparative Perspectives*. The Johns Hopkins University Press.
- Saint-Pierre (1995). Prefácio. In S. Kalil Mathias (ed.), *Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Papyrus.
- San Miguel, R. (2009). Parlamento y Defensa en Venezuela. In G. Follietti e L. Tibiletti (eds.), *Parlamento y defensa en*

- América Latina: el papel de las comisiones.* Ser en el 2000.
- Share, D. e Mainwaring, S. (1986). Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 29(2), 207-236.
- Tripolone, G. (2020). El Ejecutivo siempre gana. División de poderes y fuerzas armadas en Argentina. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 44, 291-323.
- Veloso, D. A. (2004). Chile: evaluación del fundamento de la Comisión de Defensa del Parlamento. In G. Follietti e L. Tibiletti (eds.), *Parlamento y defensa en América Latina: el papel de las comisiones.* Ser en el 2000.
- Venezuela (2009). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999* (Con la Enmienda n. 1). Gaceta Oficial n. 5908 extraordinario, 19 de febrero de 2009. Ediciones de la Asamblea Nacional.