

O Exército Brasileiro em obras civis no governo Lula (2003-2010): uma janela de oportunidade

The Brazilian Army in civil construction in the Lula administration(2003-2010): a window of opportunity

Resumo: Este artigo realiza um estudo sobre o emprego da engenharia militar em obras de infraestrutura civil pelo Governo Lula nos seus dois primeiros mandatos (2003-2010). Para isso, foram estabelecidos dois objetivos, comparar esse emprego em relação aos outros governos do período militar e democrático, tendo como marco temporal inicial o ano de 1965; e aplicar o modelo de análise de múltiplos fluxos (janelas de oportunidade) para tentar explicar a razão desse emprego pelo governo Lula. Dessa forma este trabalho está dividido em duas grandes partes, uma análise quantitativa, na qual ocorre a comparação entre governos para individualizar o período do governo Lula e uma análise qualitativa, com base em três obras que tiveram participação do Exército, quando se buscou uma explicação para essa distinção. Como resultados, esta pesquisa identificou um fenômeno caracterizado pelo grande volume orçamentário destinado ao Exército para executar obras de infraestrutura no período analisado, e as características dos fluxos que abriram a janela de oportunidade para o emprego da engenharia militar.

Palavras-chave: Governo Lula; Engenharia Militar; Exército Brasileiro; Obras Civis; Janelas de Oportunidades.

Abstract: This article studies the use of military engineering in civil infrastructure works by the Lula government during its first two terms in office (2003-2010). To this end, two objectives were set: to compare this use in relation to the other governments of the military and democratic periods, with 1965 as the starting point; and to apply the multiple flow analysis model (windows of opportunity) to try to explain the reason for this use by the Lula government. The work was divided into two main parts: a quantitative analysis, in which there was a comparison between governments in order to individualize the period of the Lula government; and a qualitative analysis, based on three works in which the Army was involved, in which an explanation was sought for this distinction. As a result, the research identified a phenomenon, characterized by the large budget allocated to the Army to carry out infrastructure works in the period analyzed, and the characteristics of the flows that opened a window of opportunity for the use of military engineering.

Keywords: Lula Government; Military Engineering; Brazilian Army; Civil Works; Windows of Opportunity.

Thadeu Luiz Crespo Alves Negrão 

Escola Superior de Defesa

Brasília, DF, Brasil

E-mail: majnegrao@yahoo.com.br

Recebido: 29 mar. 2023

Aprovado: 12 nov. 2024

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de uma dissertação de mestrado em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense (UFF), aprovada em 2012. O tema foi analisar o emprego do Exército Brasileiro em grandes empreendimentos de infraestrutura no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Por meio da lente das políticas públicas, foram analisados os fatores que permitiram à engenharia militar voltar a participar de grandes obras de infraestrutura do Governo Federal, situação que não ocorria desde os governos militares do período 1964-1985.

O emprego militar em empreendimentos de infraestrutura no Governo Lula apresentou características que o diferenciam dos governos anteriores. Essa distinção decorreu do incremento nos recursos orçamentários repassados para o Exército por parte de outros ministérios e órgãos não ligados ao Ministério da Defesa. O objetivo principal deste artigo foi apresentar essa diferenciação como um fenômeno. Para isso foram estabelecidos dois objetivos secundários, o primeiro buscou, por meio de uma análise quantitativa de modo comparativo, demonstrar que os volumes orçamentários recebidos para execução de obras de infraestrutura pelo Exército Brasileiro foram distintos de outros governos. Já o segundo objetivo se deu a partir de uma análise qualitativa de três grandes obras realizadas pelo Exército, no período em questão, com base no modelo de múltiplos fluxos (Kingdon, 1995), para explicar as razões dessa distinção.

Os objetivos colocados para o trabalho surgem ou se integram com uma hipótese levantada de que o governo Lula empregou o Exército em obras de infraestrutura como forma de solucionar os problemas nos processos de implementação das políticas públicas naquela área. Essa solução foi adotada por forte influência de militares com larga experiência naquela área e que tinham o interesse na recuperação da atividade de construção militar e, coincidentemente, ascenderam às funções mais altas dentro do Exército, no período em questão.

Diante do que foi escrito acima, é possível perceber que este artigo teve uma conotação de análise do emprego da engenharia do Exército. Portanto, deve-se deixar claro que não foi objetivo em momento algum o julgamento de valor sobre o caso, nos aspectos de ser positivo ou negativo tal emprego, mas sim, pretendeu-se uma análise dos fatos que envolveram esse emprego, com base em modelos teóricos vindos das políticas públicas. E com o intuito de fortalecer essa tentativa de neutralidade do trabalho, segue-se um breve relato histórico a respeito do emprego do Exército em obras de infraestrutura nacional.

A Engenharia é uma especialidade do Exército que tem três missões básicas: apoiar a movimentação das tropas, dificultar o movimento do inimigo e colaborar na proteção física das tropas amigas. Para cumprir as missões, uma característica fundamental é o emprego de técnicas e equipamentos especializados, muitos dos quais são similares ou iguais aos empregados pela construção civil. Sendo a Engenharia uma especialidade militar com conotação tipicamente “dual”, ou seja, suas atividades podem ocorrer tanto na paz quanto na guerra.

Historicamente, as atividades da Engenharia Militar têm suas raízes no Brasil Colônia. Os engenheiros militares portugueses foram responsáveis pela construção de diversas obras públicas como aquartelamentos, igrejas, aquedutos, fortes, colônias militares e urbanização das vilas que modelaram o território português na América. O resultado desse trabalho pode ser visto até os dias de hoje tanto em capitais, como as diversas fortalezas no Rio de Janeiro e em Salvador, quanto em lugares remotos, por exemplo Coimbra (MS) e Príncipe da Beira (RO).

De 1822 até os dias de hoje, houve grandes mudanças na organização da Engenharia militar, suas técnicas e equipamentos especializados empregados. Contudo suas missões e formas de emprego, na esfera da política e estratégia nacionais, mudaram bem menos ao longo desses anos. Na história republicana brasileira, o emprego do Exército em obras civis da infraestrutura nacional tem sido uma constante. Desde a construção das linhas telegráficas com o Marechal Rondon nas duas primeiras décadas do século XX, passando pela implantação dos troncos ferroviários no Sul, também naquele período, pela construção de rodovias a partir da década de 1930, voltando-se para grandes obras contra a seca no Nordeste em meados da década de 1950, até os grandes projetos de integração da Amazônia nos governos militares da década de 1970 (Figueiredo, 2014).

A partir de meados da década de 1980, o Governo Federal começou a afastar o Exército das grandes obras de infraestrutura do país. Por conseguinte, os Batalhões de Engenharia de Construção passaram a executar obras de interesse local, municipal e estadual. Na maioria das vezes, tais obras eram resultado de emendas parlamentares ou de gestões junto às superintendências estaduais do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (extinto em 2001 e substituído pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes [DNIT]), por parte de políticos locais e lideranças militares (Araújo, 1992). Estes últimos com um alegado interesse em manter um mínimo de adestramento em construção no âmbito militar.

Somente a partir do Governo Lula, o Exército foi novamente chamado a participar das grandes obras civis de infraestrutura do país. Em dezembro de 2005, o 1º Grupamento de Engenharia do Exército começou a participar da duplicação e adequação da BR-101/NE (Brasil, 2007b), obra com valor total de mais de um bilhão e meio de reais. Em 2007, dois trechos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional são dados para execução pelos 2º e 3º Batalhão de Engenharia de Construção. Em 2007, o Exército assumiu as obras de recuperação da BR319, no trecho que liga Porto Velho à Manaus (Exército Brasileiro, 2009). Além disso, em 2009-2010, parte das obras de ampliação do Aeroporto Internacional de Guarulhos foi repassada para o controle da Diretoria de Obras de Cooperação do Exército (Exército Brasileiro, 2011). Como consequência, o Sistema de Obras de Cooperação do Exército administrou até 2010, o valor de R\$1.753.634.802,00 (dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI), com média de R\$ 292.272.467,00 por ano.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Análise quantitativa dos recursos orçamentários destinados ao Exército para realização de obras de infraestrutura civis

O primeiro objetivo desta pesquisa foi elaborar uma análise quantitativa que buscou comparar os volumes orçamentários destinados ao Exército para realizar obras públicas em distintos governos. Para tal análise, esta pesquisa utilizou dados orçamentários de 1965 até 2010 (46 anos de amostra). Essa delimitação não foi mais extensa em razão das dificuldades de fontes para coletar os dados sobre recursos financeiros destinados a obras civis realizadas pelo Exército. É importante frisar que tais recursos têm como responsáveis pela sua gestão orçamentária órgãos não pertencentes ao Comando do Exército ou ao antigo Ministério do Exército, e nem ao Ministério da Defesa.

Para se chegar ao total anual de recursos, foram somados os valores repassados para cada obra por ano.

A título de esclarecimento, a sistemática do cálculo do valor necessário à execução de uma obra realizada pelo Exército em regime de cooperação envolve o executor, (os Batalhões de Engenharia do Exército) e o empreendedor, no caso algum órgão público, gestor do projeto e dos recursos orçamentários. A partir daí, é preparado um plano de trabalho pelo Sistema de Obras de Cooperação (SOC) do Departamento de Engenharia e Construção (DEC), do Exército, no qual são apresentados o total de recursos e prazos necessários para a execução do projeto de obra, fornecido previamente pelo ministério ou órgão (empreendedor) pleiteante do serviço de engenharia. Após análise e ajustes feitos pelo empreendedor, em concordância com o Exército (executor), é assinado um termo de cooperação para a execução da obra, que envolve um cronograma físico-financeiro. Tal metodologia variou pouco ao longo do período analisado, e a atual foi estabelecida por portaria do Exército em 2015 (Exército Brasileiro, 2015).

Os dados sobre os recursos financeiros no período de 1965 até 1994 foram encontrados nos Anuários Estatísticos do Exército disponíveis na 2ª Subchefia do Estado-Maior do Exército; já os referentes ao período de 1996 até 2010 foram retirados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), com apoio da Diretoria de Obras de Cooperação. Como não foi possível conseguir o valor relativo a 1995 nas fontes disponíveis, esse foi estimado pela média dos três anos anteriores e encontra justificativa no fato do orçamento daquele ano ter sido feito em 1994, pelo Governo Itamar Franco (1992-1994). Cabe ressaltar que todos os valores neste trabalho foram atualizados para dezembro de 2010 pelo índice IGP-DI da Fundação Getulio Vargas (FGV), usando a página do site do Banco Central do Brasil que trata da correção de valores. A escolha do índice foi em razão do longo período que alcança. Ao analisar outros índices do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), percebeu-se que eles abrangiam períodos mais recentes, a partir de 1979, o que impossibilitou seus aproveitamentos no trabalho.

A fim de facilitar a análise comparativa, o período anual foi adotado como base, sendo eles agrupados por mandatos presidenciais de 1965 até 2010, tendo havido um total de doze governos, sendo cinco no período militar e sete após a redemocratização. Os cinco militares foram Humberto Castelo Branco, Artur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel e João Figueiredo. Já os democráticos foram José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, 1º mandato do Fernando Henrique Cardoso, 2º mandato do Fernando Henrique Cardoso, 1º mandato do Lula e 2º mandato do Lula. Cabe lembrar que embora tivéssemos doze governos, os períodos dos exercícios de cada um foram distintos por diversas razões, o que reforçou o uso da medição com base anual. A periodização governamental, como explanado, foi necessária e serviu de base para formulação das tabelas comparativas apresentadas durante o trabalho.

Após uma análise inicial dos dados coletados foi possível identificar que havia algo acontecendo no emprego da engenharia do Exército durante o primeiro mandato do presidente Lula. Diferentemente do que vinha ocorrendo nos anos anteriores, os números relativos ao período em questão demonstraram que o volume de obras cresceu de uma maneira abrupta (cerca de três vezes) de 2004 para 2005 (Tabela 1).

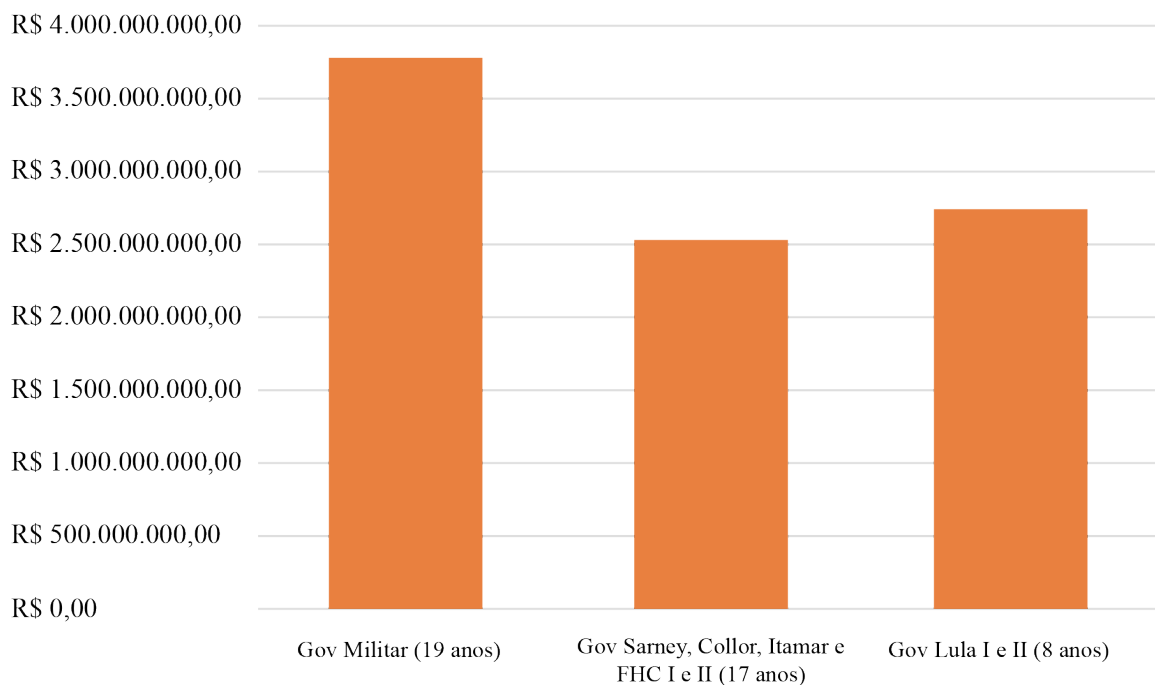
Tabela 1. Recursos para obras por Organização Militar de Construção/2004 e 2005

Engenharia do Exército	Recursos recebidos		Nr Obras	
	2004	2005	2004	2005
Total	R\$ 128.269.709,80	R\$ 431.708.472,14	36	53
Total/Dez 2010*	R\$ 169.163.440,12	R\$ 542.635.964,06		

* valor atualizado para dezembro de 2010.

Fonte: elaborado pelo autor com dados retirados do SIAFI.

Durante os oito anos dos dois mandatos do Presidente Lula, o Exército recebeu dois bilhões e setecentos milhões de reais de outras pastas que não o Ministério da Defesa. Esses recursos foram repassados para execução de obras, como aeroportos, estradas, canais, portos, pontes, entre outras. O montante financeiro representou 200 milhões a mais que a soma de todos os recursos repassados nos dezoito anos dos governos civis anteriores (Gráfico 1). Além disso, representou 73% dos recursos repassados nos vinte anos dos governos militares.

Gráfico 1. Recursos totais por período

Valores atualizados para dezembro de 2010.

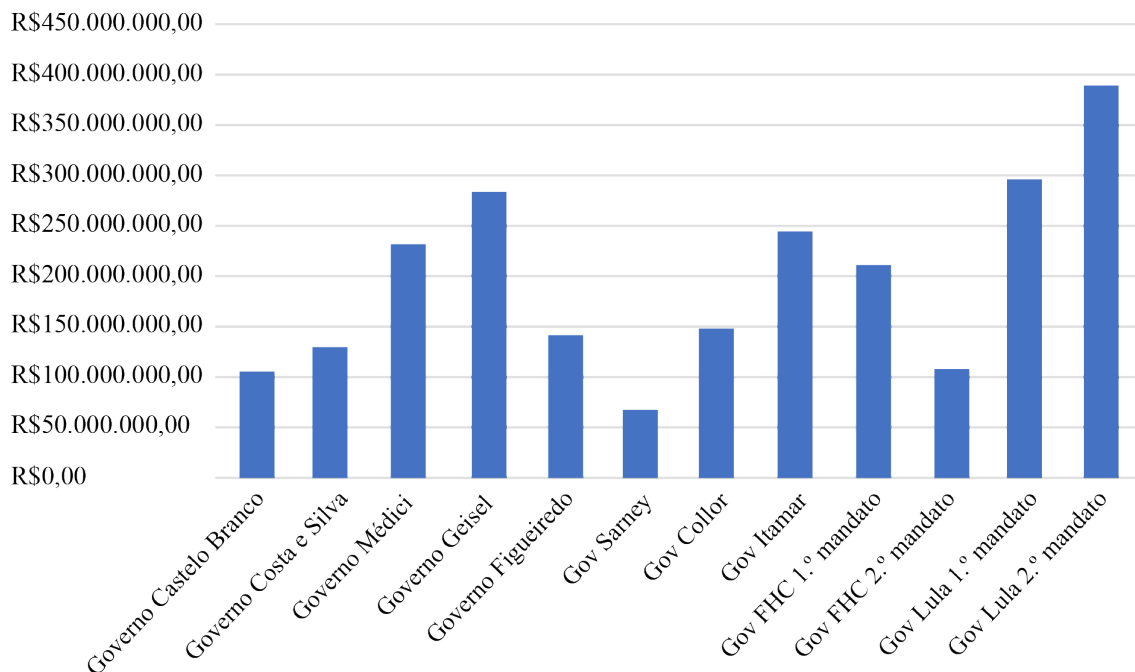
Fonte: elaborado pelo autor.

Esses números por si só representam dimensão dos recursos destinados ao emprego de militares em obras civis diversas. Todavia cabe reforçar a ideia da distinção do momento vivido no

governo Lula por meio de comparações com diversos momentos políticos e econômicos dos 46 anos analisados.

Ao longo de oito anos do governo Lula, a Engenharia do Exército recebeu em média R\$ 341 milhões por ano e isso ocorreu mesmo contando o ano de 2003, quando a restrição orçamentária só permitiu o repasse de R\$ 77 milhões. Analisando somente o segundo mandato do Lula, essa média cresceu ainda mais, alcançando o montante de R\$ 387 milhões. Comparando com os governos anteriores, a média anual mais alta foi alcançada no governo do Ernesto Geisel (1974-1978), com R\$ 280 milhões, já a mais baixa no Governo José Sarney (1985-1989), com R\$ 66,8 milhões (Gráfico 2). É bom destacar que o cálculo da média do Governo Castello Branco (1965-1966) foi prejudicado pela falta dos valores relativos a 1964.

Gráfico 2. Médias anuais de recursos para obras por governo



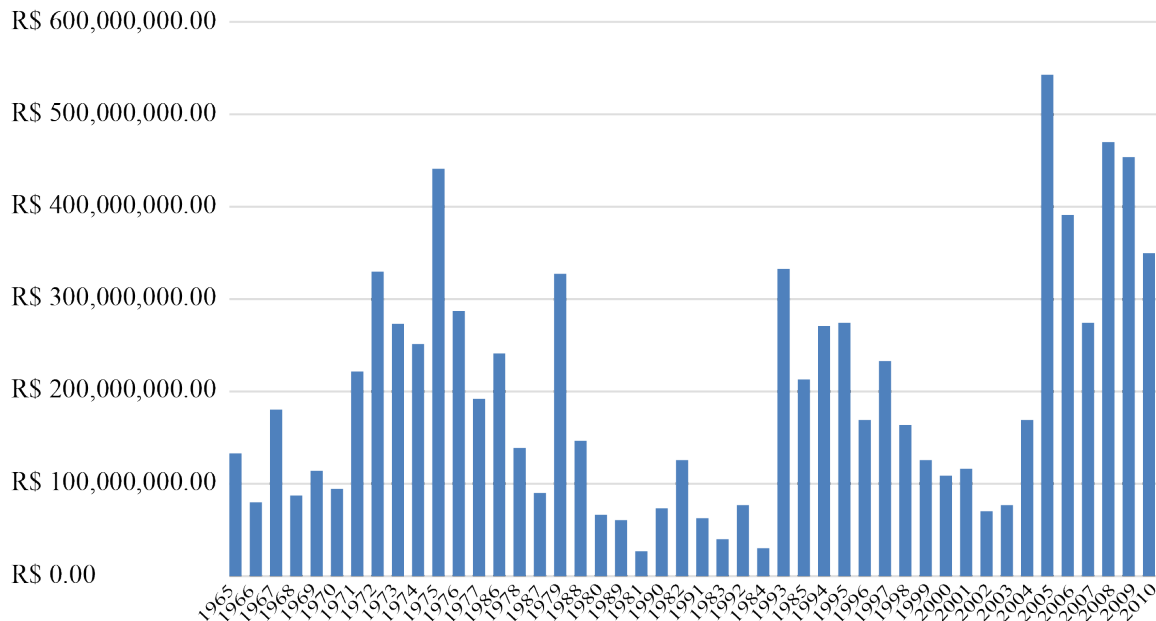
Valores atualizados para dezembro de 2010.

Fonte: elaborado pelo autor.

Voltando ao ano de 2005, com um total de R\$ 542 milhões (Gráfico 3), há um salto em relação ao ano de 2004, quando o valor havia sido de R\$ 169 milhões (Gráfico 3). A partir dessa mudança, os valores recuaram um pouco, mas continuaram altos em relação ao momento anterior, conforme se percebe na média anual do segundo mandato (Gráfico 2). Diante disso, ao se fazer uma média anual do governo Lula, descontando os anos de 2003 e 2004, temos uma média

de R\$ 414 milhões. Esse valor representa mais do que um aumento orçamentário, caracteriza uma ruptura com todos os períodos analisados.

Gráfico 3. Recursos para obras de cooperação (1965-2010)

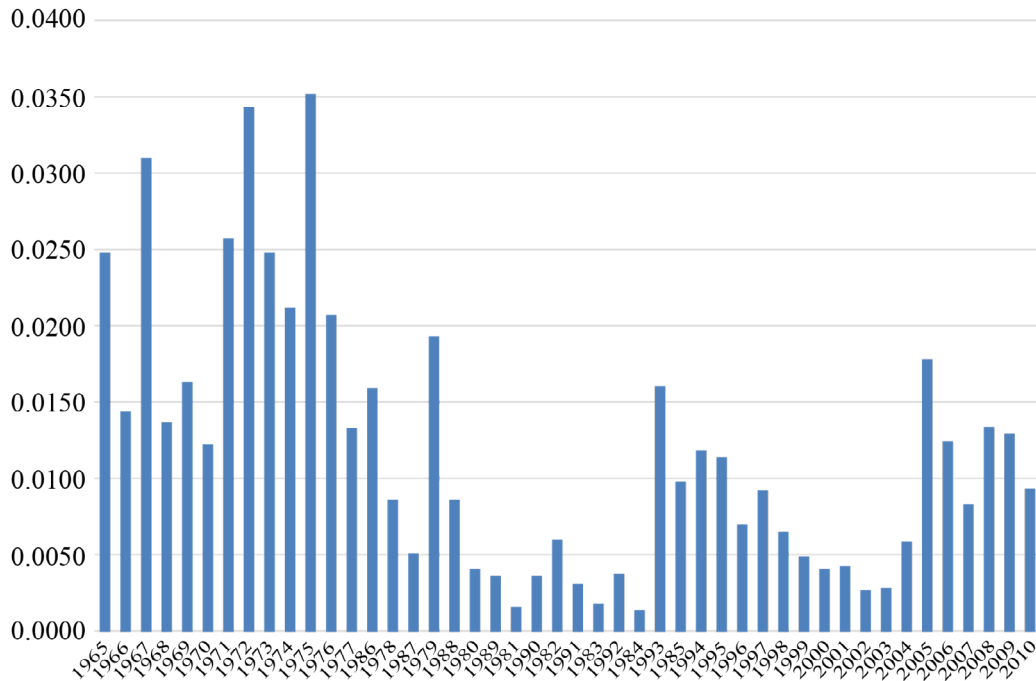


Valores atualizados para dezembro de 2010.

Fonte: elaborado pelo autor.

À medida que a variável dependente iniciou seu crescimento em 2005 e se manteve elevada nos anos seguintes, o Exército passou a empregar mais batalhões de engenharia nas obras. No primeiro momento, as obras do PISF e da BR-101/NE empregaram todos os batalhões de engenharia de construção do 1º Grupamento de Engenharia (1º, 2º, 3º e 4º BEC). Em seguida, com as obras da BR319/AM e BR163/PA, o 2º Grupamento de Engenharia, também, empregou todos os seus batalhões (5º, 6º, 7º e 8º BEC), aos quais se juntou o 9º Batalhão, sediado em Cuiabá e não subordinado àquele grupamento. Já os portos de Santa Catarina empregaram o 10º BEC (atual 1º Batalhão Ferroviário). O único batalhão não empregado diretamente nesses grandes projetos foi o 11º BEC (atual 2º Batalhão Ferroviário), que recebeu inúmeras obras menores e a missão de implantar um centro de instrução que pudesse minorar os problemas de qualificação de mão de obra do SOC (Figueiredo, 2014).

Outro aspecto relevante para se analisar é a percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) repassada para essas obras (Gráfico 4), em que se vê um crescimento gradual ao que vinha ocorrendo, sem, no entanto, em nenhum momento chegar aos níveis dos governos militares (exceção ao governo Figueiredo). Tal constatação permite fazer outra inferência.

Gráfico 4. Percentual do PIB a.a. empregado pela engenharia do Exército

Fonte: elaborado pelo autor.

2.2 Modelo explicativo com base nos múltiplos fluxos

O segundo objetivo deste trabalho foi explicar por que houve esse grande volume de recursos orçamentários disponibilizados para o Exército executar obras civis. Para isso foi empregada como ferramenta de análise o modelo de múltiplos fluxos e janelas de oportunidades (*the policy window*) para políticas públicas proposto por John Kingdon (1995). Essas janelas surgem pela junção do fluxo dos problemas das políticas (*problems*), que aborda o reconhecimento do problema, sua interpretação e categorização em situações que requerem algum tipo de ação governamental; ao fluxo das soluções, que tem como resultado as propostas de políticas públicas (*the policy primeval soup*) apresentadas pela comunidade de especialistas com suas formulações e refinamentos nas soluções; e ao do fluxo da Política (*the political stream*), que envolve o ambiente político, a conjuntura, como preferências da opinião pública, resultados de eleições, mudanças administrativas, partidos políticos e grupos de pressão. Identificados esses três fluxos, a chave, para chegar a resultados que expliquem o objeto de estudo nesse método, está em entender o processo de sua integração, ou seja, seu acoplamento em uma solução aplicada.

Essa janela de políticas públicas que se abre com o acoplamento dos fluxos não é permanente e é nesse ponto que a teoria se destaca como modelo analítico. A janela não existe em função de um fluxo específico, mas sim da junção de vários deles. Além disso, o critério tempo é fundamental, pois a oportunidade depende de os fluxos estarem disponíveis e existir um catalisador para promover a abertura da janela. Esse catalisador é chamado de empreendedor de política pública, uma tradução livre de *policy entrepreneur* utilizado por Kingdon (1995).

A questão-chave que se buscou responder sobre o grande volume destinado à participação do Exército nos grandes empreendimentos de infraestrutura do governo Lula é: o que foi feito, por que foi feito e que diferença fez? Esta pergunta está ligada diretamente com os conceitos desenvolvidos por Thomas R. Dye (Dye, 2017) para o campo das Políticas Públicas. Para ele, análise de política é a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo. Portanto, a preocupação da análise foi identificar como se deu o processo político que levou o governo a empregar o Exército em obras civis.

Tendo como base o modelo de Kingdon (1995), o processo de análise foi desenvolvido em quatro partes. As três primeiras são compostas pelos três fluxos: o político, o dos problemas e o das políticas públicas. Já a última parte, compreendeu a interação dos três fluxos com a janela de políticas públicas aberta.

2.2.1 Fluxo dos Problemas

Começando pelo fluxo dos problemas desenvolvido por Kingdon (1995), procura-se discutir como os problemas ganham atenção do governo dentro da discussão da agenda. Diante disso, os problemas podem ser percebidos das seguintes formas: por indicadores; eventos, crises ou símbolos de grande repercussão; e por retroalimentação (*feedback*). Assim, este trabalho apresenta a questão do fluxo dos problemas pela análise de três grandes empreendimentos que foram identificados como característicos do aumento abrupto de recursos destinados ao Exército no governo Lula: Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), a duplicação do BR-101/NE e a ampliação do Aeroporto de Guarulhos.

Projeto de Integração do Rio São Francisco

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF) teve como objetivo garantir segurança hídrica para uma população de 12 milhões de pessoas na região semiárida do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte. O semiárido do Nordeste Setentrional, região do projeto, fornece aproximadamente 400m³/hab./ano, que são disponibilizados por meio de açudes construídos em rios intermitentes e em aquíferos com limitações quanto à qualidade e/ou quanto à quantidade de suas águas. Essa disponibilidade não atende as necessidades mínimas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), de 1500 m³/hab./ano.

O projeto nunca foi consenso entre os diversos atores, como comunidades de especialistas, outras esferas do Estado, como níveis estaduais, municipais, ministério público e mesmo lideranças religiosas e artísticas. Entre os anos de 2005 e 2007, as manifestações e ações contra o projeto cresceram muito. Uma contestação importante foi feita pela OAB de Sergipe em 2007, que ajuizou uma Ação Cível Originária no Supremo Tribunal Federal contra o projeto (“OAB de Sergipe ajuíza ação popular ambiental contra integração do rio São Francisco”, 2024). Essa ACO foi ter sua conclusão em 2022, com seu indeferimento (Supremo Tribunal Federal, 2024).

Em setembro de 2005, no mesmo dia que a Agência Nacional de Águas (ANA) outorgou Certificado de Sustentabilidade Hídrica ao projeto de transposição, importante liderança religiosa do interior da Bahia, o bispo católico Dom Luiz Flávio Cappio, iniciou greve de fome, que durou onze dias. O fim do jejum terminou com a visita do ministro Jaques Wagner ao religioso.

Com aquele ato, o bispo Cappio virou símbolo do movimento contrário à transposição. No fim de 2007, com o início das obras, o bispo retomou a greve de fome, que só terminou após 23 dias, em razão de sua debilidade física que o levou à internação hospitalar.

Além desses fatos ocorridos na Bahia, Minas Gerais foi outro estado que teve importantes manifestações contra o projeto, inclusive com apoio do governo local. Em 2007, o Governo de Minas Gerais, a Assembleia Legislativa e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas realizaram o 6º Fórum das Águas para o Desenvolvimento de Minas Gerais. No fórum, a palestra do Secretário Estadual de Meio Ambiente foi contrária ao projeto de transposição. Ainda em 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) cancelou liminares dos Ministérios Públicos Federal, do Estado da Bahia e do Estado de Minas Gerais contrárias ao PISF (Loureiro; Teixeira; Ferreira, 2014). Esse acúmulo de ações contrárias ao projeto trouxe grandes dificuldades a sua implementação.

Retornando a teoria de políticas públicas, os obstáculos e problemas de implementação são classificados em três tipos (Silva; Melo, 2000):

- Resultados da incapacidade institucional dos agentes implementadores;
- Dificuldades políticas dos programas; e
- Por resistência e boicotes realizados por grupos ou setores afetados pelo projeto.

No caso do PISF, após tomada a decisão política de implementá-lo, os principais problemas surgidos se enquadravam no terceiro tipo, como ficou bem claro pelos fatos narrados acima.

BR-101/NE

O segundo empreendimento foram as obras da BR-101/NE no trecho que percorre os estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, passando por suas capitais, com exceção de Salvador. As obras tinham a finalidade de adequação dessa rodovia por meio de duplicação e restauração. Para isso, o DNIT lançou a Concorrência Pública Nº 334/2004-DNIT, com orçamento inicial de R\$ 1,75 bilhão para os oito lotes de construção no trecho de 398,90 Km, entre Natal (RN) e Palmares (PE), com exceção do trecho metropolitano de Recife que já estava duplicado (Brasil, 2005a).

No entanto, em virtude de uma ação do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca de possíveis irregularidades naquele orçamento em que foram detectadas falhas nos preços orçados, o orçamento foi reduzido para R\$ 1,51 bilhão (03/02/2005), valor 15,6% menor que o anterior. Além disso, a data da licitação foi adiada três vezes, sendo que a última na situação “*sine die*”. Esses adiamentos buscavam aguardar a decisão final do TCU, que acabou ocorrendo de maneira fracionada. Em abril de 2005, o Acórdão 490/2005 (Brasil, 2005a) liberou as obras nos lotes 1, 5 e 6 e, em maio/2005, o Acórdão 616/2005-Plenário (Brasil, 2005b) liberou os lotes 2, 3, 4, 7 e 8.

Diante da decisão fracionada do TCU, o DNIT lançou dois editais para a BR-101/NE. O primeiro, Edital 0122/05-DNIT (Brasil, 2005c) licitando os lotes 1, 5 e 6 e o segundo, Edital 0155/05-DNIT (Brasil, 2005d) os lotes restantes. No entanto as obras sofreram novos problemas para se iniciarem. Os resultados das licitações passaram por diversas ações contestatórias impetradas pelas empresas participantes. Cada uma delas foi contestada por oito das vinte sete empresas participantes. Como resultado dessas dificuldades, a primeira licitação foi revogada no DOU Nº 206, de 26/10/2005 e a segunda acabou revogada no DOU Nº 21, de 30/01/2006. Cabe destacar que o Exército não participou dessas licitações.

O caso da BR-101/NE foi mais uma política pública que sofreu sérias dificuldades de implementação. Ao se utilizar a mesma tipologia já apresentada (Silva; Melo, 2000), pode-se concluir que os tipos de problemas enfrentados pelo governo, nesse caso, foram decorrentes das incapacidades institucionais dos agentes implementadores, com a ação do TCU, bem como resistência de grupos privados que viam seus interesses não serem atendidos.

Aeroporto de Guarulhos

O terceiro e último empreendimento analisado foi a obra de expansão do Aeroporto de Guarulhos. Esse aeroporto foi inaugurado em 1985, com a finalidade de atender as necessidades da região metropolitana da maior cidade do país, já que o aeroporto de Congonhas não suportava mais tal missão. Ao longo dos seus 39 anos de existência, aquele aeroporto sempre recebeu obras de ampliação nos seus mais diversos setores, como pistas, pátios e terminais de passageiros. No entanto, as obras de expansão, previstas para iniciar em 2004, apresentaram diversas irregularidades no seu processo licitatório, conforme Acórdão 2350/2007 – Plenário (Brasil, 2007a), que impediram a continuação dos trabalhos iniciados pelo consórcio vencedor Galvão/Constran/Serveng. Dessas irregularidades, destacaram-se a falta de previsão orçamentária, e adoção do critério de licitação técnica e não de preço mínimo. Tal situação continuou sem solução, já que em novo acórdão de 2008, o 2617/2008-Plenário (Brasil, 2008), manteve as críticas observadas anteriormente.

Diante da incapacidade de responder às demandas do TCU, em 2008, a Infraero teve que suspender a expansão, inclusive as obras da primeira fase, já iniciadas. No entanto, o contrato com o Consórcio só foi rescindido em maio de 2009. Essa situação caracterizou problema na fase de implantação de políticas públicas. Semelhante ao caso da BR-101, o problema adveio das dificuldades institucionais existentes entre o agente responsável, no caso a Infraero, órgãos de fiscalização, no caso TCU e o consórcio executor.

2.2.2 Fluxo das Políticas Públicas ou das soluções

O fluxo das políticas públicas é, também, o fluxo das soluções. Pois é dessa corrente que surgem as ideias que se tornam soluções aos problemas definidos pelo fluxo anterior. Conforme o modelo adotado neste trabalho, as ideias não estão ligadas, necessariamente, à percepção de problema (Kingdon, 1995), mas sim às comunidades de especialistas em áreas abrangidas pelas políticas públicas. Os critérios para escolha de uma solução dependem muito da capacidade dos seus defensores argumentarem em favor das suas propostas.

Como foi visto anteriormente, o emprego de militares em empreendimentos de infraestrutura tem uma longa tradição na história do Brasil independente. No entanto, houve uma queda da sua participação no período das décadas de 1980, 1990 e início dos anos 2000. A partir de 2002, surgem diversas iniciativas com o objetivo de apresentar o Exército como um ator disponível para execução de obras civis de relevância, que serão apresentadas a seguir.

Em dezembro de 2002, no final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Exército aprovou a Política de Construção (Exército Brasileiro, 2002a) e a Diretriz Estratégica de Construção (Exército Brasileiro, 2002b). A portaria que aprovou essa política definiu-a como componente da Política Militar Terrestre. Sendo um documento do mais alto nível dentro do Exército.

Em 2003, assumiu como chefe do DEC, o General-de-Exército Enzo Martins Peri, que vinha exercendo até então a vice-chefia daquele órgão. Ao longo da carreira, aquele oficial exerceu a maioria de suas funções, na área de construção, além disso, possuía o curso de Engenheiro Militar do Instituto Militar de Engenharia (IME). Assim, sua nomeação para a chefia do DEC colocou um especialista para cuidar da Engenharia, após dez anos de chefias exercidas por não especialistas. O último general oriundo da Engenharia havia sido o General Luiz Gonzaga de Oliveira, que passou à função em agosto de 1993.

A partir do segundo semestre de 2003, o DEC começou a buscar firmar termos de cooperação com diversos órgãos e empresas da administração pública e mesmo empresas privadas. A partir dessa aproximação de grandes gestores de recursos, por meio de termos de cooperação, em 2003, o DEC iniciou a preparação de instrumentos de gestão que pudessem responder a essa visão de futuro para o Exército. A primeira ação consistiu em estruturar um órgão que reunisse especialistas na área de transporte do Exército e do Ministério do Transporte que se materializou com a criação do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN), entre o MD e o MT, o que acabou efetivado em março de 2005 (Brasil, 2005e).

Em 2004, foi idealizada uma ferramenta gerencial chamada de “Macroprojeto Obras de Infraestrutura”, na qual o gerente executivo era o Chefe do DEC. O escopo do macroprojeto consolidava ideias típicas do empreendedor de políticas públicas, nesse caso o Exército: melhorar a atuação junto aos órgãos públicos para incrementar a captação de recursos; estabelecer uma sistemática para execução de obras militares e de obras do Programa Calha Norte (PCN); implantar uma sistemática para disseminação do conhecimento e da capacitação técnica e operacional dos elementos envolvidos na atividade de construção; e propor modificação na política de pessoal, civil e militar, para atender em melhores condições às necessidades da atividade de construção de obras de infraestrutura. A apresentação de todos esses dados demonstra como o Exército, por meio do DEC, trabalhou para estar pronto a responder às oportunidades que estavam para surgir.

2.2.3 Fluxo da Política e o emprego da Engenharia do Exército no governo Lula (2003-2010)

Nessa parte, irá se discorrer sobre o fluxo da política, ao mesmo tempo que o integra aos dois outros fluxos já apresentados. Dessa forma, será possível inferir que a distinção do emprego do Exército em obras civis de infraestrutura no governo Lula (2003-2010) foi consequência desse modelo de múltiplos fluxos.

O último fluxo do modelo de Kingdon (1995) é o político que se torna fundamental na construção da agenda governamental. Esse fluxo refere-se aos políticos, eleições, forças e partidos políticos, trocas administrativas e humor nacional a respeito de temas. Pode-se afirmar que se trata do meio-ambiente conjuntural e estrutural que funciona como moldura envolvendo os problemas e soluções que conformam a política pública.

No primeiro mandato do governo Lula houve um incremento da participação do Estado nos processos econômicos, particularmente por meio dos investimentos da Petrobras, das linhas de crédito dos bancos oficiais e dos fundos de pensão (Filgueiras, 2010). Dessa forma, o governo Lula iniciou um retorno do Estado como indutor econômico.

Para o novo governo, o meio de aumentar a taxa de crescimento se daria pelo crescimento dos investimentos públicos. Conforme relatório do DNIT (Brasil, 2005f) de 2005, o governo estava preocupado com a queda no nível dos investimentos públicos e sua repercussão na competitividade brasileira. Para comprovar essa tese, foram feitos estudos governamentais, juntamente com o Banco Mundial, que demonstraram os efeitos positivos dos investimentos em infraestrutura sobre a taxa de crescimento do país. Fruto do resultado desses estudos, o governo buscou um acordo com o Fundo Monetário Internacional à exclusão de 2,9 bilhões de reais das necessidades de superávit primário. Já que esse montante seria investido em projetos para aumento da competitividade da economia brasileira e o consequente aumento de arrecadação de impostos. A maior parte desses recursos foram destinados aos investimentos públicos no setor de transporte, particularmente rodovias.

Apesar do novo governo ter sempre advogado a necessidade do aumento dos investimentos públicos e o papel do Estado como indutor do crescimento, seus projetos nessa área só se iniciaram após quase dois anos. A partir do segundo ano começaram a ser organizados os projetos de investimento públicos nos setores de infraestrutura econômica e social, como o bolsa-família. No entanto, o sucesso alcançado nos programas sociais não foi acompanhado pelos de infraestrutura.

Os dois maiores projetos de infraestrutura lançados no primeiro mandato do governo Lula tiveram problemas de implementação. A duplicação do BR-101/NE e o PISF sofreram para conseguir iniciar as obras, conforme foi apresentado anteriormente. Dessa forma, o governo tinha uma agenda definida que não saía do papel da maneira desejada. Já que tais projetos foram definidos em 2004, mas só conseguiram iniciar sua implementação em meados do ano seguinte.

Assim, o fluxo político criou um ambiente sobre investimentos públicos em infraestrutura, logo no primeiro mandato do governo Lula. Todavia, não foi suficiente para abrir a janela de políticas públicas ao Exército. Isso pode ser comprovado pelo fato dos três projetos exemplificados neste estudo não terem tido a Engenharia do Exército como participante inicial, conforme apresentado anteriormente.

Os diversos problemas de implementação começaram a ser debelados a partir de uma mudança na administração federal. Em razão da crise do Mensalão de 2005, o Ministro da Casa Civil, José Dirceu, foi substituído em junho de 2005 pela Ministra Dilma Rousseff, que era até então Ministra das Minas e Energia (Alencar, 2005), onde tinha conseguido implementar diversas mudanças a fim de evitar que o país sofresse uma crise no setor energético semelhante à de 2001. Além disso, ela tinha sido a coordenadora da equipe de infraestrutura no governo de transição do presidente Lula.

Logo após Dilma assumir seu segundo Ministério, os empreendimentos da BR-101 e do PISF começaram a sair do papel, com recursos aplicados. Nesse ponto deve-se destacar o papel político da Ministra, visto que embora a tradição da pasta da casa civil fosse de coordenadora política, houve uma mudança de foco. Como quem decide carrega consigo suas preferências e afinidades, as decisões tomadas pelos políticos não deixam de ser influenciadas por aspectos subjetivos (França, 2007). Portanto, foi natural a Ministra ligar nova função a atividades das quais mais tinha afinidade, por exemplo empreendimentos de infraestrutura. Tal situação ficou tão clara que no segundo mandato, ocupando a mesma função, ela ficou responsável pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que era a peça-chave na nova política econômica do país.

Assim conclui-se que as mudanças nos fluxos dos problemas atingiram seu ápice no terceiro ano do primeiro mandato do governo Lula, em 2005, quando foi consolidada a visão do Estado como agente ativo nos investimentos de infraestrutura, a mudança no ministério da Casa Civil e, por fim, a necessidade de superar os diversos problemas de implementação que impediam o deslançar dos empreendimentos planejados. Estava aberta uma janela de políticas públicas.

O fato da janela estar aberta não significa o seu aproveitamento, mas sim a oportunidade para que empreendedores de políticas públicas apresentem suas soluções. Portanto, quando problemas surgiram na implantação dos empreendimentos de infraestrutura do governo, em 2005, o Exército estava com sua solução pronta para ser oferecida ao governo.

A aproximação de diversos órgãos ligados a obras de infraestrutura, durante os anos anteriores, permitiram que a solução militar para os problemas surgidos entrasse na pauta. Além disso, a necessidade do governo de dar uma resposta às necessidades de infraestrutura diagnosticadas aproximavam-no do Exército. Isso porque ao empregá-lo, diversos trâmites ligados à legislação das licitações puderam ser superados. Tal situação foi demonstrada nos três casos ilustrados neste artigo, já que foram utilizados instrumentos de parceria entre os órgãos detentores dos recursos orçamentários e o Departamento de Engenharia e Construção, evitando a necessidade de lançamento de novos processos licitatórios. Dessa forma é possível concordar com a afirmação de que governos são mais suscetíveis a ideias factíveis de serem implementadas, ou seja, aquelas que tenham congruência com os valores da comunidade especialista, assim como com os valores do próprio governo (França, 2007).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um período de 46 anos, o emprego do Exército em execução de obras civis manteve-se como uma tradição da realidade militar brasileira. No entanto, os recursos destinados pelos diversos governos para a execução de tais empreendimentos variaram bastante. Dessa maneira, a comparação entre eles permitiu verificar que o governo Lula se apresentou como um momento diferente em relação aos governos eleitos democraticamente após o período militar. Além disso, quando comparado com os governos militares, também se destacou em alguns aspectos.

A partir de 2005 no governo Lula, o crescimento constante de recursos financeiros repassados para o Exército executar obras civis de infraestrutura empregando o Sistema de Obras de Cooperação do Exército permitiu comparar esses anos com o auge do Milagre Econômico nos governos militares.

A comparação feita com a variável financeira como principal do estudo comprovou um aumento distinto do emprego da engenharia do Exército em tais obras. Já que pelos resultados levantados para os anos anteriores, essa área militar passava por uma situação de pequenas obras e baixos recursos financeiros para trabalhar em construções civis.

Fruto, ainda, desse trabalho de comparação, pode-se comprovar que o período do Governo Lula destinou mais recursos financeiros para realização de obras do que o auge dos governos militares. Contudo, diferentemente daquele momento, o percentual do PIB dedicado aos militares foi menor do que naquele período anterior, o que permitiu inferir que o aumento orçamentário destinado à execução de tais projetos pelo Exército pouco interferiu no planejamento orçamentário do governo.

O crescimento do emprego da engenharia do Exército em grandes projetos de infraestrutura do Brasil ao longo dos dois mandatos do presidente Lula trouxe uma mudança de paradigma. Os militares que foram afastados das grandes obras de infraestrutura a partir da década de 1980, passaram a ter relevância novamente.

O modelo explicativo delineado em *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Kingdon, 1995) se encaixou muito bem com os dados levantados nesta pesquisa documental. Do estudo das diversas fontes coletadas, foi possível identificar nelas inúmeros dados e fatos que se encaixavam perfeitamente no modelo teórico dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995), que caracterizaram o fenômeno como uma Janela de Oportunidade aproveitada tanto pelo Governo Lula quanto pela Engenharia de Construção do Exército. Dessa forma, cabe ressaltar o já afirmado anteriormente que ao se aproximar de diversos órgãos ligados a obras de infraestrutura, a solução militar para os problemas surgidos na implementação de obras civis foi um caminho compreensível adotado pelo Governo Lula. Somados a isso, a necessidade do governo de dar uma resposta às necessidades de infraestrutura diagnosticadas proporcionaram o emprego do Exército como meio de superar diversos problemas ligados à legislação das licitações naquele momento, como bem apresentado nos três casos utilizados neste artigo.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, K. Lula confirma Dilma Rousseff como substituta de Dirceu na Casa Civil. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 20 de junho de 2005. Seção Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69797.shtml>. Acesso em: 11 dez. 2022.

ARAÚJO, R. **A engenharia militar na Amazônia**. 1992. Monografia (Conclusão de Curso) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - Escola Marechal Castello Branco, Rio de Janeiro, 1992.

BRASIL. **Acórdão nº 490/2005**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 27/04/2005. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2005a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=137&data=09/05/2005>. Acesso em 22 nov. 2022.

BRASIL. **Acórdão nº 616/2005**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 18/05/2005. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2005b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/05/2005&jornal=1&pagina=223&totalArquivos=376>. Acesso em 22 nov. 2022.

BRASIL. **Acórdão nº 2350/2007**. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 07/11/2007. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/11/2007&jornal=1&pagina=69&totalArquivos=100>. Acesso em 22 nov. 2022.

BRASIL. **Acórdão nº 2617/2008**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 19/11/2008. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/11/2008&jornal=1&pagina=178&totalArquivos=276>. Acesso em 12 dez. 2022

BRASIL. **Edital nº 0122/05-00**. Brasília, DF: Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, 2005c. Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/editais/consulta/resumo.asp?NUMIDEdital=179>. Acesso 11 jan. 2022.

BRASIL. **Edital nº 0155/05-00**. Brasília, DF: Departamento Nacional De Infraestrutura Terrestre, 2005d. Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/editais/consulta/resumo.asp?NUMIDEdital=184>. Acesso 11 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial MT-MD nº407, de 30 de março de 2005 (2005)**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2005e.

BRASIL. **Relatório de Gestão do DNIT 2005**. Brasília, DF: Departamento Nacional De Infraestrutura Terrestre, 2005f. Disponível em: http://www.dnit.gov.br/institucional/relatorio-de-gestao/Relatorio%20d%20eGestao_2005_interenet.pdf. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Relatório Sintético do Levantamento de Auditoria/ 2007b**. João Pessoa, PB: Tribunal de Contas da União SECEX-PB, 2007b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2008/ObrasIrregulares/sintetico%5C267820235105T0025_0182.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

CASTRO, C. N. **1577 Texto para Discussão**. Transposição do Rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9749&catid=270. Acesso em: 25 fev. 2022.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 15. ed. London: Pearson, 2017

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Anuário Estatístico do Exército (referente ao ano de 2007)**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2008.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Anuário Estatístico do Exército (referente ao ano de 2010)**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2011.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **EB50- N-01.001 Portaria Nº 040-DEC, de 28 de agosto de 2015**. Aprova as Normas para a Celebração de Instrumentos de Parceria no âmbito do DEC. Brasília, DF: Boletim do Exército nº 36, de 4 de setembro de 2015.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Portaria Nº 722, de 06 de dezembro de 2002**. Política de Construção. Brasília, DF: Boletim do Exército n. 51/02, 20 dezembro 2002a.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Portaria Nº 723, de 06 de dezembro de 2002**. Diretriz estratégica de construção. Brasília, DF: Boletim do Exército n. 51/02, 20 dezembro 2002b.

FIGUEIREDO, W. M. et al. **A engenharia do Exército na construção do desenvolvimento nacional**. Brasília, DF: Departamento de Engenharia e Construção, 2014.

FILGUEIRAS, L. *et al.* Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: MAGALHÃES, J. P. de A. *et al.* **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FRANÇA, C. L. de. **Formação de agenda e processo decisório nos Governos FHC e Lula: Uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico**. 2007. (Tese de Doutorado) – Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

IGAM – INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. PORTAL MEIO AMBIENTE. **6º Fórum das Águas - Contra a transposição, a favor da revitalização**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.igam.mg.gov.br/>

banco-de-noticias/230-6o-forum-das-aguas-contr-a-transposicao-a-favor-da-revitalizacao. Acesso em: 14 dez. 2022.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. New York: Longman, 1995.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; FERREIRA, A. M. Desenvolvendo Capacidades Estatais. Conflitos e Articulação de Interesses no Projeto de Integração do Rio São Francisco. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 12, n. 28, p. 5-36, 2014.

OAB de Sergipe ajuíza ação popular ambiental contra integração do rio São Francisco. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/oab-de-sergipe-ajuiza-acao-popular-ambiental-contr-a-integracao-do-rio-sao-francisco/>>. Acesso em: 9 dez. 2024.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil**: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Campinas: Editora UNICAMP, 2000.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2507578>>. Acesso em: 9 dez. 2024.