



# Os desafios da paz as Forças Armadas e os conflitos do futuro<sup>1</sup>

Fernando Velôso Gomes Pedrosa\*

O artigo comenta os chamados *conflitos de legitimidade*, substitutos dos *conflitos de soberania*, até recentemente os únicos responsáveis pelas guerras, e o posicionamento das forças armadas no seu contexto.

## ALGO DE NOVO À VISTA

No dia 16 de dezembro de 1997, em sua saudação a uma nova turma de *subtenientes*, alferes e guardas-marinhas das forças armadas argentinas, o Presidente Carlos Menem exortou-os a estarem *plenamente capacitados e preparados* para enfrentar as *novas agressões* representadas pelos *fundamentalismos*, a *destruição dos recursos naturais*, o *narcotráfico* e o *terrorismo internacional*. O

mandatário argentino acrescentou que deles esperava, no futuro, não só a tarefa de *defender a soberania* como também de enfrentar *o embate dessas novas agressões*.<sup>2</sup>

As afirmações acima parecem particularmente surpreendentes por partirem do presidente de uma nação cuja legislação, em nome da preservação da democracia, veda a participação das suas forças armadas em qualquer tipo de operação de caráter interno.<sup>3</sup> Coincidem, entre-

tanto, com posições hoje adotadas por políticos brasileiros e parcela da opinião pública nacional; os mesmos que, durante a elaboração da atual Constituição, defenderam vigorosamente a estrita limitação do emprego das forças armadas brasileiras às operações contra ameaças externas.

Constatada essa mudança de enfoque, cabe esclarecer suas causas e possíveis conseqüências. Alguns analistas tendem a encarar essa nova postura

\* Tenente-coronel de Infantaria e Estado-Maior.

<sup>1</sup> Selecionado pelo PADECEME (Programa de Atualização dos Diplomados da ECEME).

<sup>2</sup> CLARIN, Buenos Aires, 17/12/97. Las FF AA deben prepararse para combatir al narcotráfico.

<sup>3</sup> REPÚBLICA ARGENTINA. Ley Nº 23.554, de 26/04/88. Ley de Defensa Nacional.

Ley Nº 24.059, de 06/01/92. Ley de Seguridad Interior.

como simples reverberação de pressões exercidas pelas potências detentoras do poder mundial, interessadas em reduzir as forças armadas dos países emergentes a um papel policial. Convém, entretanto, investigar se a sociedade estaria a perceber sutilmente o efetivo delineamento de um novo cenário, e avaliar que papel caberia às forças armadas no contexto que se apresenta para o futuro.

## UM NOVO PERFIL DOS CONFLITOS

Neste final dos anos 90, a humanidade prepara-se para a virada do século com um misto de esperança e apreensão em relação ao futuro. Se, por um lado, os progressos trazidos pela ciência no decorrer dos últimos cem anos prometem maior conforto material e acesso ao conhecimento, por outro, não se pode esquecer que este século testemunhou atos de violência e barbárie sem precedentes na História. No século XX, o mundo foi sacudido por duas guerras mundiais,

que tragaram as vidas de mais de 40 milhões de seres humanos e assistiu a crimes contra a humanidade, que deixaram um rastro de cerca de 100 milhões de cadáveres, vítimas de questões ideológicas, religiosas ou raciais. Nesse período, o homem levou ao paroxismo o poder de destruição em massa, chegando a ameaçar a própria continuidade da vida no planeta.

A derrocada da União Soviética, no final da década de 80, parecia indicar a consolidação dos EUA como única superpotência capaz de projetar poder econômico e militar no mundo. Em comparação com a paranóia da Guerra Fria, o novo quadro levava a uma visão bastante otimista de um futuro no qual o perigo de um conflito nuclear de grandes proporções parecia definitivamente afastado. De fato, a possibilidade de guerra entre Estados politicamente amadurecidos e estáveis é cada dia mais remota. As frustradas tentativas de erigir utopias sociais, em geral associadas ao autoritarismo e à supressão de liberdades, levaram

a humanidade à desilusão e ao relativismo. Hoje, governos e cidadãos questionam, com ceticismo, se há causas pelas quais valha a pena ir às últimas consequências, avaliando com extrema prudência a adoção de qualquer solução de força. As guerras deste século não deixaram margem para romantismo. Tiveram como saldo ruínas, massacres e destruição.

Por sua vez, a consolidação de governos democráticos e estáveis ao redor do mundo e a interdependência das nações, decorrente do processo de globalização da economia e do conhecimento, tornam a possibilidade de guerras convencionais cada dia mais remota. Há quem chegue a vislumbrar o fim das guerras, como propõe, de maneira profundamente otimista, o historiador britânico John Keegan, embora admita a persistência de formas primitivas de conflitos.<sup>4</sup>

Entretanto, o espectro da violência continua a rondar a humanidade. Os fatos estão a mostrar diariamente que a paz universal permanece uma quimera, como

<sup>4</sup> KEEGAN, John. *Uma História de Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. pp. 76-79

têm alertado alguns analistas políticos e sociais de visão mais realista.<sup>5</sup> No panorama por eles apresentado, os desafios à paz e à segurança mundiais adquirem nova feição, envolvendo atores até então inexpressivos ou desconhecidos, e ameaças surpreendentes e aterradoras. O mundo depara assim com um paradoxo: embora a guerra seja cada vez menos provável, a paz mundial parece cada dia mais distante.

Essas novas circunstâncias alteram a lógica política dos conflitos, colocando em xeque conceitos estratégicos tradicionalmente aceitos. Nesse contexto, é razoável buscar-se um novo modelo para fazer face às ameaças à paz e garantir a segurança internacional. Como responsáveis pela execução da política de defesa nacional, cabe às forças armadas encontrar alternativas para contrapor-se a essas ameaças, desempenhando um novo e, às vezes, incômodo papel.

## UM MUNDO MUITO PERIGOSO

### *Crise de legitimidade*

A mudança mais marcante no perfil dos conflitos refere-se à sua natureza, e tem relação com a realidade vivida por grande parte dos países do mundo subdesenvolvido e em desenvolvimento, particularmente pelos novos Estados nascidos do processo de descolonização da África e da Ásia e do desmembramento do império soviético. A maioria desses países caracteriza-se pela debilidade de suas instituições e pela instabilidade política, e são assolados por questões étnicas e religiosas. As disputas daí decorrentes caracterizam aquilo que o analista francês Philippe Delmas define como *conflitos de legitimidade*.<sup>6</sup> As guerras tradicionais eram causadas por *conflitos de soberania* entre Estados, no intuito de apropriar-se dos atributos de soberania de outros, ou seja, população, territó-

rios e riquezas. Os *conflitos de legitimidade* por sua vez, decorrem da impossibilidade de certas populações viverem juntas ou sob uma determinada autoridade. As guerras de legitimidade não envolvem disputas entre Estados, mas originam-se em ódios antigos e irracionais, agravados por fatores ligados à sobrevivência do grupo, como escassez de fontes de alimentos e de água, assemelhando-se às guerras primitivas. Nesse sentido, as guerras derivadas de conflitos de legitimidade não têm características políticas.<sup>7</sup>

Países fracos e instáveis, entretanto, não são os únicos que sofrem crises de legitimidade. O professor Martin van Creveld, historiador da Universidade Hebraica de Jerusalém, afirma que os Estados modernos angariaram um certo grau de apoio pela capacidade de proteger seus cidadãos contra criminosos e forças externas, o que ele entende como sendo o *único e mais importante requi-*

<sup>5</sup> DELMAS, Philippe. *O Belo Futuro da Guerra*. Rio de Janeiro: Record, 1996.

KAPLAN, Robert D. *The Coming Anarchy*. *The Atlantic Monthly*, February 94; Vol 273, No. 2. pp. 44-76.

RUFIN, Jean Christophe. *O Império e os Novos Bárbaros*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996.

VAN CREVELD, Martin. *The Transformation of War*. New York: Free Press, 1991.

<sup>6</sup> DELMAS, op. cit. p.17

<sup>7</sup> KEEGAN, op. cit. p. 198

sito a que uma comunidade política deve atender.<sup>8</sup> Observando os grandes aglomerados urbanos por todo o mundo, constata-se que mesmo os governos dos países mais ricos e desenvolvidos têm falhado nessa missão, abrindo espaço para a contestação da sua autoridade, tanto por parte dos agentes da violência, quanto pela própria sociedade.

### *A face bedionda do crime*

Quando os governos não são capazes de atender às demandas das sociedades, forma-se um vácuo de poder. Esse espaço é naturalmente ocupado por outras formas de poder, como justiceiros, milícias privadas, narcotraficantes ou grupos radicais armados, que atuam livremente, ao arripio da lei. Gera-se assim um conflito entre o poder legal, embora carente de legitimidade, e o poder paralelo do crime, resultando em mais instabilidade e violência, na forma de chacinas, guerras de quadrilhas, saques e destruição do patrimônio público e privado.

Essas formas de violência são essencialmente da área da segurança pública, mas sua escalada pode levar o Estado a não ter outro recurso, exceto o emprego dos instrumentos da defesa nacional para combatê-las. Existem, mesmo, estudos - como os desenvolvidos pelo professor Ib Teixeira, da Fundação Getúlio Vargas - que consideram a exacerbação da criminalidade como uma questão de segurança nacional.<sup>9</sup>

Pode-se afirmar que o crime organizado deve ser encarado como um sério desafio à segurança do Estado e da nação quando:

- cria áreas liberadas, estabelecendo formas de governo paralelo;
- ameaça o monopólio da violência detido pelo do Estado;
- vai além da simples ameaça à integridade física e patrimonial dos cidadãos, pondo em risco as relações sociais, assim como a soberania e o patrimônio material e cultural da nação; ou
- os instrumentos normais de segurança pública mostram-se incapazes de

controlar o crime e a violência.

### *Um espectro à espreita*

Em 1980, os jornalistas Dominique Lapierre e Larry Collins, parceiros na publicação de obras sobre conflitos contemporâneos, lançaram um livro de ficção cuja trama girava em torno de uma chantagem nuclear contra o governo dos Estados Unidos. Na situação criada, um grupo terrorista lograra instalar uma bomba "H" no subsolo de um prédio no coração de Manhattan e ameaçava riscar Nova Iorque do mapa.<sup>10</sup> À época da publicação, o mundo vivia a Guerra Fria, a União Soviética era a imagem de um império inabalável e o quadro catastrófico criado pelos autores parecia inverossímil. A dissolução da URSS, entretanto, fez o panorama mudar radicalmente. Desde então, a possibilidade do emprego de armas de destruição em massa para ações terroristas tornou-se um espectro cada dia mais ameaçador, do qual o ataque com gás letal

<sup>8</sup> Cit in METZ, Steven - *Um velório para Clausewitz: Rumo a uma filosofia de Guerra para o Século XXI*. Military Review - Edição Brasileira, 2<sup>nd</sup> Quarter 1995. p. 44.

<sup>9</sup> Ver ELEUTÉRIO, Regina. *A violência é questão da segurança Nacional* - Entrevista do Prof. Ib Teixeira. *O Globo*. Rio de Janeiro, 08/02/98.

<sup>10</sup> LAPIERRE, Dominique, COLLINS, Larry. *O Quinto Cavaleiro*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

no metrô de Tóquio, em 1995, pode ter sido apenas uma pálida amostra.

A par da possibilidade do desenvolvimento de armas químicas, biológicas e nucleares em países politicamente instáveis e pouco confiáveis, há razões suficientes para se desconfiar da eficácia dos controles exercidos sobre o arsenal nuclear nas repúblicas da antiga União Soviética, em face do virtual domínio que o crime organizado exerce sobre a vida de alguns daqueles países. O próprio Presidente Boris Yeltsin tem admitido que a arena política de seu país encontra-se dominada pelo crime e pela corrupção, chegando a afirmar que a Rússia é hoje *o maior Estado mafioso do mundo (...)* a *superpotência do crime*.<sup>11</sup> Em entrevista publicada na Folha de São Paulo, em 23.11.97, o General Alexander Lebed, candidato às eleições presidenciais da Federação Russa do ano 2000, alertou para o risco da perda de controle do arsenal nuclear da ex-União

Soviética e fez uma revelação alarmante: durante a Guerra Fria, a URSS teria produzido artefatos nucleares de reduzidas dimensões e peso, capazes de ser transportados em uma mala e acionados por uma só pessoa.<sup>12</sup> O pesadelo torna-se mais palpável quando a facilidade de desvio dessas armas para o mercado negro junta-se à possibilidade da cooptação de cientistas e técnicos que dominam a tecnologia da sua produção por governos radicais ou organizações criminosas e terroristas.

### Clausewitz em questão

A lógica de Clausewitz já não se aplica aos *conflitos de legitimidade* e à violência do crime, que têm natureza essencialmente apolítica. O filósofo alemão entendia que a guerra seria necessariamente conduzida por uma *surpreendente trindade* formada pelo governo do Estado, seu povo e seu exército,<sup>13</sup> usando meios limitados e

visando a alcançar objetivos limitados. Segundo essa lógica, somente grupos sócio-políticos conduzem a guerra. Qualquer coisa fora disso pode ser violência, mas não é guerra.<sup>14</sup> Organizações criminosas e milícias privadas não são grupos sócio-políticos, uma vez que representam apenas os interesses particulares dos seus integrantes. Ora, como encarar a luta contra inimigos dessa natureza? Se não é guerra, com certeza também não é paz, como observou um oficial general do Exército dos EUA, referindo-se à situação que encontrou na Somália, em dezembro de 1992.<sup>15</sup>

Os *conflitos de legitimidade* parecem também anunciar o retorno às guerras de aniquilamento, contrariando o princípio da moderação descrito por Clausewitz. A guerra entendida como continuação da política é, por natureza, limitada pelo seu objetivo, cujo valor condiciona o esforço a ser despendido.<sup>16</sup> Philippe Delmas apresenta três con-

<sup>11</sup> Cit in BORCHGRAVE, Arnaud de - *Russian Organized Crime* - Depoimento perante o Comitê de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes em 01/10/97. Publicado em *CSIS on the Hill: TESTIMONY* - <http://www.csis.org/hill/ts100197.html>.

<sup>12</sup> SPITZCOVSKY, Jaime. *Bomba Portátil* - Entrevista do Gen Alexander Lebed. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23/11/97.

<sup>13</sup> CLAUSEWITZ, Carl von - *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1979. p. 89

<sup>14</sup> COROALLES, Anthony M. - *On War in the Information Age: A Conversation with Carl von Clausewitz*. *Army Magazine*, May 96. pp. 24-26.

<sup>15</sup> ARNOLD, S.L. - *Somália, Uma Operação Abaixo do Nível da Guerra*. *Military Review* - Edição Brasileira, 3<sup>o</sup> Quarter 1994. p. 21

<sup>16</sup> CLAUSEWITZ. op. cit. p. 714.

dições para que se conduza uma guerra limitada: 1<sup>a</sup>) a identificação de objetivos políticos; 2<sup>a</sup>) que esses objetivos não sejam considerados como vitais por, pelo menos, uma das partes; 3<sup>a</sup>) que o poder político tenha autoridade efetiva sobre as forças militares.<sup>17</sup> É evidente que nenhuma dessas condições pode ser identificada em conflitos nos quais as partes não representam governos efetivos e as forças organizam-se em bandos armados que lutam pela sobrevivência do grupo ou pela extinção física do adversário.

Alguns pesquisadores chegam a propor que Clausewitz errou ao não reconhecer o potencial de violência irracional que se esconde na alma humana. O professor van Creveld apresenta uma visão assustadora dos futuros conflitos que grassarão no mundo subdesenvolvido: guerras que não serão um meio para se atingir objetivos, mas um fim em si mesmas; guerras travadas não por objetivos políticos, mas para obrigar a conversão religiosa do oponente, para obter des-

pojos ou mesmo por simples passatempo.<sup>18</sup> É o que se poderia chamar de *guerra orgânica*, tão natural quanto comer e dormir. O jornalista e escritor Robert

***O General Alexander Lebed, candidato às eleições presidenciais da Federação Russa do ano 2000, alertou para o risco da perda de controle do arsenal nuclear da ex-União Soviética e fez uma revelação alarmante: durante a Guerra Fria, a URSS teria produzido artefatos nucleares de reduzidas dimensões e peso, capazes de ser transportados em uma maleta e acionados por uma só pessoa.***

Kaplan, profundo conhecedor das misérias e violências de esquecidos países periféricos, reconhece que, para um grande número de pessoas deste planeta que jamais sonharam com o conforto e a estabilidade de uma vida de classe média, uma vida de guerra e violência é até uma forma de progresso pessoal<sup>19</sup>. Não seria exagero identificar panoramas semelhantes aos acima descritos, seja nos

movimentos narco-guerrilheiros que controlam efetivamente amplas áreas de países sul-americanos, seja na região do sertão nordestino conhecida como o *triângulo da maconha*, onde o crime impede a livre circulação de pessoas e bens, ou mesmo em áreas da periferia das grandes cidades brasileiras dominadas pelo crime organizado.

## ENFRENTANDO OS CONFLITOS DO FUTURO

Ao longo dos anos da Guerra Fria, as forças armadas já haviam assimilado a idéia da guerra sem frentes e inimigo bem definidos, embora esse quadro envolvesse dilemas e contradições de difícil solução. Surge agora uma modalidade de guerra que não reconhece fronteiras. No caso do crime organizado, uma luta que não admite qualquer possibilidade de negociação, acordo ou terminação; uma guerra contra um inimigo capaz de abalar as próprias bases da instituição militar com as armas da corrupção.

Diante do perfil dos conflitos que se desenham para o futuro, as Forças Ar-

<sup>17</sup> DELMAS, op. cit. p. 219

<sup>18</sup> Cit in METZ, op. cit. pp. 43, 45.

<sup>19</sup> KAPLAN, op. cit.

madas brasileiras defrontam-se com algumas possibilidades particularmente desconfortáveis. A primeira delas relaciona-se com uma eventual escalada do crime e da violência, na qual os órgãos policiais se mostrem incapazes de garantir a ordem pública. Um cenário de tal gravidade poderia levar as forças armadas a se envolverem no combate ao crime, com toda a carga negativa disso decorrente, particularmente o risco de verem-se abalados os pilares da hierarquia e da disciplina, bem como corrompidos os princípios da lealdade e da confiança mútua entre comandantes e comandados. Quanto a esse aspecto, Van Creveld vaticina que, submetidas a esse tipo de enfrentamento, as forças militares tenderão a *degradar-se a forças policiais ou, caso a contenda dure por muito tempo, a simples gangues armadas.*<sup>20</sup>

A segunda possibilidade desconcertante é a do emprego das forças armadas contra distúrbios provocados por conflitos ou convulsões sociais. Tal caso colocaria a nação diante do

risco de ver romperem-se os estreitos laços que devem unir o povo ao seu mais elementar instrumento de defesa.

Em relação a essas duas primeiras questões, deve-se dizer que são ambas fortemente influenciadas pelas deficiências e disfunções do modelo de segurança pública consagrado pela Constituição. O exame do texto constitucional deixa evidente que o governo federal carece de um instrumento próprio de preservação da ordem pública, uma vez que à Polícia Federal destina-se principalmente o papel de polícia judiciária. As conseqüências desse arranjo tornam-se patentes cada vez que o governo federal vê-se compelido a chamar as forças armadas para preencher lacunas deixadas pela insuficiência ou inadequação do modelo vigente. A cada episódio, surgem acesos debates sobre a necessidade de completa reformulação na estrutura de segurança pública, que logo são esquecidos ante questões mais imediatas. Foi assim quando da *Operação Rio*, em 1994; repetiu-se em 1997, com as greves das Polícias Militares; e, em pequena escala, acontece a

cada eleição, quando a justiça solicita forças federais para garantir a segurança do pleito.

De qualquer forma, esse é o modelo vigente no País e a estrutura militar deve estar em condições de dar respostas às demandas que dele decorrerem. As Forças Armadas brasileiras têm um compromisso histórico com a Nação, da qual são fiadoras da soberania, da unidade e da integridade. Assim tem sido ao longo da História e não seria razoável que, diante das futuras ameaças à paz, o braço armado da Nação viesse a omitir-se. Afinal, os exércitos não são recrutados para lidar com situações amenas, nem lhes cabe escolher quais as missões que desejam cumprir. Finalmente, deve-se examinar a possibilidade de ter o País de rever seu posicionamento quanto à participação em missões que, em decorrência de compromissos internacionais ou por exigência humanitária, envolvam o emprego de força no exterior para restabelecer a paz ou proteger populações ameaçadas em regiões conflagradas do globo. Como conciliar esses imperativos com os princípios da não-

<sup>20</sup> Cit in METZ. op. cit. p. 45.

intervenção e da autoterminação dos povos que, segundo o artigo 4º da Constituição, regem as relações internacionais do Brasil? Sem dúvida, à medida que o País venha a ampliar sua inserção na cena mundial, aumentarão suas responsabilidades e compromissos internacionais. Do ponto de vista militar, entretanto, essa é uma questão estritamente política e jurídica. As Forças Armadas brasileiras estão perfeitamente habilitadas a cumprir qualquer missão dessa natureza. A experiência histórica tem mesmo mostrado que o homem brasileiro é particularmente habilidoso em lidar com forças em confronto, mantendo uma postura equilibrada e imparcial.

Vale citar que, embora imagine um futuro no qual as guerras entre Estados estariam virtualmente extintas, Keegan defende a necessidade de exércitos permanentes, cujos soldados teriam como missão a proteção da civilização *contra fanáticos étnicos, déspotas regionais*.<sup>21</sup> *No seu enten-*

*der, um mundo sem exércitos - disciplinados, obedientes e cumpridores da lei - seria inabitável e a humanidade teria de resignar-se ao caos sem lei de massas em guerra.*<sup>22</sup>

## CONCLUSÃO

A despeito das conjecturas que possam ser feitas a respeito do interesse das grandes potências em descaracterizar os instrumentos de defesa das nações emergentes, um fato é indiscutível: o mundo mudou radicalmente na última década, e tudo indica que continuará a adquirir novas feições, para as quais os conceitos estratégicos tradicionais nem sempre terão respostas adequadas. As ameaças à paz já não decorrem do poder dos Estados, mas do fracasso dos governos em corresponder às demandas de suas populações por proteção e segurança diante de um mundo cada dia mais hostil.

No plano interno, evidencia-se a necessidade de reestruturação do modelo de segurança pública, a fim

de, entre outras impropriedades, evitar o engajamento prematuro das forças armadas em questões de cunho policial. Mais prudente que isso, entretanto, é o empenho do Estado em assegurar a legitimidade que lhe é concedida pela capacidade de dar respostas aos anseios da sociedade. Nesse intuito, as forças armadas deverão estar sempre em condições de contribuir com os demais órgãos dos governos, no sentido de apoiá-los na implementação de ações socialmente relevantes, na certeza de que o apoio dado pela mão amiga poupará esforços ao braço forte e sangue ao corpo da Nação.

As forças armadas devem estar preparadas para cenários nos quais se verão menos guerras entre Estados e mais guerras internas; menos guerra institucional e mais guerra privada; menos guerras, no seu sentido tradicional, porém mais violência irracional e descontrolada. Nesse contexto, o papel das forças armadas será, cada vez mais, garantir a paz, do que fazer a guerra. ●

<sup>21</sup> KEEGAN. *op. cit.* p. 405

<sup>22</sup> KEEGAN. *op. cit.* p. 397