

Reflexões sobre o Sistema de Defesa Nacional – Parte I¹

Ivan Fialbo*

Em face da sua extensão, a matéria apresentada pelo autor foi dividida, pela redação da Revista, em duas partes. Na parte I, ela comenta os principais aspectos teóricos, políticos e técnicos a serem observados no planejamento nacional, do ponto de vista de uma potência média. Na parte II, a ser publicada na próxima edição o autor procura aplicar os conhecimentos apresentados no levantamento de idéias para a reformulação do sistema de defesa nacional brasileiro.

A organização da defesa nacional é sempre a expressão de uma doutrina estratégica...

Raymond Aron

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE DEFESA NACIONAL (SDN)

A Situação Atual

O SDN, ao longo de sua evolução histórica, apresenta características derivadas de fatores culturais, políticos, econômicos e militares.

No âmbito regional, as hipóteses de guerra com os países vizinhos, especialmente no cone sul, foram as grandes condi-

cionantes do planejamento militar brasileiro. O preparo, desse modo, referenciava-se, objetivamente, a um inimigo definido, num cenário determinado. A principal ameaça era terrestre, oriunda dos países vizinhos, daí a preocupação maior com a defesa do território, considerando-se, também, a ameaça naval nas águas jurisdicionais meridionais do Atlântico Sul.

No âmbito internacional, durante a Guerra Fria, o planejamento estratégico brasileiro² e, inclusive, o latino america-

* Coronel de Material Bélico e Estado-Maior

¹ Selecionado pelo PADECEME.

² Nesse período, a preocupação e concentração do pensamento no confronto Leste x Oeste, teria anestesiado, o planejamento estratégico dos países latino-americanos, segundo o então General-de-Divisão Gleuber Vieira, em palestra num Simpósio na Universidade de Miami, em Fev/94, intitulada "Perspectiva para um Futuro Sistema de Segurança Hemisférica", Revista *A Defesa Nacional*, Jul-Set/94.

no, foi profundamente influenciado pela polarização EUA x URSS, sendo o inimigo principal o Movimento Comunista Internacional (MCI). A segurança interna se sobrepunha à segurança externa, do que derivava a proeminência da Força Terrestre na defesa nacional.

Desse modo, as Forças Armadas brasileiras e, principalmente o Exército, tiveram que se estruturar e se preparar para desempenhar ações na defesa externa, na defesa interna (vetor principal) e, ainda, outras ações subsidiárias, colaborando com o Governo, no desenvolvimento do País.

Nesse contexto, a Estratégia da Presença era a mais importante, especialmente para a Força Terrestre, levando à disseminação de unidades militares em todos os rincões do País, o que, não resta dúvida, representou fator de elevado significado histórico para a unidade e integração nacionais, além da coesão social.

A Necessidade de Revisão

O fim da Guerra Fria, com o desaparecimento do perigo comunista, ao lado da eclosão efetiva ou potencial de crises e conflitos de diversos matizes, propiciou nova conjuntura estratégica. Sob esse novo contexto, os países desenvolvidos redefiniram suas estratégias militares, diminuindo os gastos da defesa e os efetivos das Forças Armadas.

No caso brasileiro, outro vetor de mudança tem sido o processo de integração regional, especialmente no âmbito do cone sul, o qual tem sido fortalecido pelo Mercosul, superando antigos esquemas de confrontação e desenvolvendo novos esquemas de aproximação militar num quadro que tende ao de segurança cooperativa.³

Toma-se, portanto, oportuno e necessário repensar o SDN, discutindo com o segmento acadêmico dedicado aos estudos estratégicos, se procede, por exemplo, a afirmação de Antônio Carlos Pereira de que *é muito provável que as Forças Armadas estejam mal dimensionadas e a estratégia da dissuasão que se julga exercer seja equivocada*. O autor acrescenta que *nesta década, todos os países com presença no mundo fizeram profundas revisões de suas políticas e estrutura de defesa. Menos o Brasil*.⁴

A. C. Pereira acrescenta em outro trabalho, que *o problema das Forças Armadas hoje não é financeiro, como se pretende e que a verdadeira questão é a definição de prioridades*. Num outro texto, após afirmar que o estabelecimento militar brasileiro não está completamente estagnado e que *nas últimas décadas, tem havido pequenas modificações estruturais*, conclui que *falta, no entanto, o salto que transforme de maneira mais radical a estrutura e a organização das Forças Armadas brasileiras*.

O referido articulista se mostra cético em relação à vontade dos militares de efetuar as mudanças necessárias afirman-

³ O conceito de segurança cooperativa, que se diferencia da segurança coletiva, será comentado posteriormente, com base no trabalho de Rut Diamint – *Segurança Hemisférica e Medidas para o Fomento da Confiança: Revisando Alguns Temas Conceituais*. Publicada nos anais do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, realizado na Universidade de São Paulo em 1995.

⁴ Conforme Antônio Carlos Pereira numa série de artigos publicados na coluna Destaque do jornal *O Estado de São Paulo*, no 2º semestre de 1996, com comentários e críticas aguçadas e relevantes ao tema da defesa nacional.

do que *tais mudanças não podem ser feitas por consenso, no interior das Forças Armadas e muito menos devem ter origem em um processo de dentro para fora.*

Discordamos dessas últimas colocações. Em primeiro lugar, propomos mudanças incrementais e não radicais no SDN; em segundo lugar, julgamos que tais mudanças podem ser geradas nas próprias Forças Armadas, de baixo para cima, a serem decididas no nível Ministério da Defesa e, conforme sua natureza, submetidas à aprovação do Congresso Nacional. Destacamos que o poder de decisão no nível Ministério da Defesa, mesmo contrariando posições de alguma Força Singular, representará uma evolução necessária no atual processo decisório, por consenso, utilizado pelo EMFA.

A necessidade de ampla revisão do SDN é também levantada por Hélio Jaguaribe, tendo em vista que os *princípios norteadores de nossa defesa nacional se tornaram quase todos obsoletos*, levando ao *despreparo militar da Forças Armadas*.⁵

O autor propõe uma formulação do SDN com base nas seguintes premissas: vigilância e defesa das fronteiras terrestres com ênfase nas afetadas pelo narcotráfico, proteção do espaço aéreo por radar; transferência da ênfase na proteção militar da defesa territorial para a aérea e costeira – mísseis terra-af e terra-mar, submarinos, barcos de vigilância costeira e embarcações

fluviais; vigilância e defesa do Atlântico Sul, com a Argentina e a África do Sul; e reorientação das Forças Armadas para a guerra tecnológica-cibernética.

O Almirante Vidigal propõe novo enfoque para a estruturação da defesa nacional, com base no conceito de *vulnerabilidades estratégicas*, que substituiria o enfoque anterior, já ultrapassado, de *hipóteses de guerra* ou mesmo de *hipóteses de conflito*. Tratam-se de deficiências que podem ser exploradas a um custo relativamente baixo, em caso de conflito, provocando sérios prejuízos à segurança nacional. Acrescenta que *a identificação dessas fraquezas indicará as medidas que deverão ser implementadas, nem todas de caráter militar, para reduzi-las ou eliminá-las*.⁶

Roberto Macedo sugere a adoção da análise econômica das questões militares, do tipo custo x benefício, que se torna crucial dada a escassez dos recursos econômicos. Cita sua experiência nos EUA, onde projetos militares eram frequentemente contestados em análises do tipo custo x benefício.⁷

Domício Proença e Clóvis Brigagão propõem o conceito central de *força mínima* em relação à estrutura militar necessária ao País. Significa *redimensionar a estrutura militar em sua menor escala para a ação eficaz, integrando-a sob uma única administração* – o Ministério da Defesa.⁸

⁵ Conforme Hélio Jaguaribe na conferência “A Defesa Nacional Brasileira nas Presentes Condições do País e do Mundo” proferida no Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, em 30.08.95.

⁶ Conforme conferência do Almirante (RRM) Armando Ferreira Vidigal – “Estratégia e o Emprego Futuro da Força”, proferida e publicada nos anais do II ENEE, USP, 1995.

⁷ Roberto Macedo, “O Submarino do País Emergente”. Jornal *O Estado de São Paulo* de 11.04.96.

⁸ a. Domício Proença e Clóvis Brigagão – artigo “Velhos Tigres de Papel e o Ministério da Defesa” publicado no jornal *O Globo*, 2º semestre de 1996.

b. Domício Proença e Eugênio Diniz. Brasil: “Rumo à uma Política de Defesa”, de janeiro de 1997, apresentado no seminário sobre Democracia e Defesa Nacional, ANPOCS 97.

O Almirante Flores há muito vem discutindo e propondo novas bases conceituais de uma política militar brasileira *orientadora do preparo da capacidade militar, em função do que está em mudança no mundo e no Brasil*.⁹ O autor analisa uma nova configuração das Forças Armadas voltadas à *dissuasão ou neutralização de ameaças externas regulares ou irregulares, a promoção autônoma ou preferencialmente solidária, da ordem regional e no mundo, e a manutenção da tranquilidade e unidade interna*.

A Integração das Forças Armadas

A falta de integração adequada das Forças Armadas tem sido amplamente discutida e criticada, sendo desnecessário maiores comentários. Segundo Domicio Proença e Clóvis Brigagão, *o que se questiona é exatamente a autarquia de cada uma delas em relação às demais, e das instituições militares em relação às mudanças no País e no mundo*.¹⁰

No que nos interessa no presente ensaio, esses autores consideram que o SDN pode ter sua unidade e coerência estratégicas prejudicadas, afetando sua capacidade dissuasória e credibilidade. Em consequência, as bases técnicas ou capacidades necessárias de um SDN, como o comando e controle, apoio logístico, interoperabilidade de sistemas de armas e de forças, doutrina e adestramento de emprego combinado, além da harmonização e balanceamento dos reequipamentos de cada Força Singular, tudo isso não é atendido satisfatoriamente. No nosso entender, a questão da aviação naval

com as polêmicas de 1965 e de 1996/97 são um exemplo de visões distintas quanto às missões e meios das Forças Singulares.

Há que se reconhecer, no entanto, que o processo de integração tem avançado bastante nos últimos anos, como demonstra a elaboração conjunta da PDN – Política de Defesa Nacional e da EMB – Estratégia Militar Brasileira. A criação do Ministério da Defesa poderá estabelecer novas bases para a efetividade dessa integração.

CONSIDERAÇÕES POLÍTICAS E TÉCNICAS

Co-responsabilidade civil-militar

A questão da apatia e desinteresse, ao lado de visões estereotipadas e preconceituosas da sociedade e de sua representação política em assuntos de defesa nacional, associada à correspondente autonomia das instituições militares, tem sido bastante discutida pelos segmentos acadêmico e militar.

O mais importante é destacar os efeitos desse quadro para o planejamento estratégico militar: na ausência de definições políticas superiores, os militares tiveram que formular suas próprias premissas e condicionantes, preenchendo o vácuo estratégico no nível nacional. Acrescente-se a essa indefinição política, as distintas e não bem integradas visões de cada Força Singular, e teremos como resultado, um SDN aquém do desejável e possível para o País.

A Política de Defesa Nacional surge como um primeiro e importante passo

⁹ Almirante (RRM) Mário César Flores. *Bases para uma Política Militar*, Ed. da UNICAMP, 1992.

¹⁰ Idem nota 7a.

para superar essa deficiência de orientação político-estratégica, embora ainda seja insuficiente.¹¹ A Estratégia Militar Brasileira como desdobramento da PDN, representa outro significativo avanço.

Cumprido salientar que cabe à sociedade definir o que deseja em matéria de defesa nacional, arcando com os custos correspondentes, sendo que as próprias instituições militares têm buscado essa definição para orientar seus planejamentos e receber os recursos necessários. Conforme palestra do Ministro da Marinha sobre a Marinha perante o século XXI, *esta deverá ser uma definição política e compete à sociedade brasileira dizer o que deseja em matéria de defesa... Nós dedicamos com uma constância impressionantemente grande, a procurar levar os políticos a entenderem que compete a eles dizer o que é defesa nacional, compete a eles dizer o que devemos ter de Forças Armadas.*¹²

Reforçamos o argumento de que a defesa nacional tem um aspecto político preliminar, relativo ao estabelecimento dos objetivos desejados e das estratégias para atingi-los, e um aspecto técnico derivado, relativo à definição dos

meios ou instrumentos necessários para atingir o cenário desejado. O primeiro cabe aos políticos e dirigentes, o segundo, aos militares, que são os profissionais e especialistas da defesa. Conforme editorial de influente jornal, propugnando por uma política de defesa para o Brasil, pouco tempo antes da aprovação da PDN:

A defesa nacional tem um aspecto político preliminar, relativo ao estabelecimento dos objetivos desejados e das estratégias para atingi-los, e um aspecto técnico derivado, relativo à definição dos meios ou instrumentos necessários para atingir o cenário desejado. O primeiro cabe aos políticos e dirigentes, o segundo, aos militares, que são os profissionais e especialistas da defesa.

*definidos os grandes objetivos que o Brasil deseja perseguir no campo da defesa – objetivos que não podem colidir com os da política externa – e estabelecida a estratégia para obtê-los, os Estados-Maiores poderão recomendar os instrumentos que servirão à sua tarefa.*¹³

Acreditamos que o relacionamento civil-militar no Brasil tende a se tornar cada vez mais maduro e elevado, superando desconfianças e ressentimentos mútuos. Por outro lado, as instituições militares têm se posicionado e atuado de forma normal, obediente ao poder civil, como é próprio num regime democrático. Sob esse quadro, questões de defesa nacional podem ser tratadas de forma mais objetiva e realista, com base nos legítimos interesses nacionais, encarando a segurança como uma função pública

¹¹ a. Conforme crítica de Antônio Carlos Pereira à PDN. Ver Nota 3.

b. O Almirante Flores se refere à PDN como *vaga política de defesa vigente, com seus consensos naturais...* no artigo “O Front Interno da Defesa”, publicado no *Jornal do Brasil*, de 11.09.98.

¹² Almirante-de-Esquadra Mauro César Rodrigues Pereira, Ministro da Marinha em palestra sobre a Marinha perante o século XXI., proferida no Clube Naval em 04.05.98, citado pelo Almirante Flores. Ver Nota 10b.

¹³ Editorial “Uma Política de Defesa para o Brasil”, do jornal *O Estado de São Paulo*, de 17.09.96.

do Estado, em proveito da Nação. Desse modo, o conceito de segurança que fora banido da Constituição de 1988, segundo Oliveiros Ferreira, volta a ser enfocado de forma racional pelos estrategistas civis e militares, perdendo sua conotação ideológica (no sentido pejorativo desse termo).

O Novo Enfoque Estratégico

Após o fim da Guerra Fria, deixou de existir a ameaça definida, mensurável e caracterizada, de origem comunista (Pacto de Varsóvia) e que servia de farol para o planejamento estratégico-militar dos países da OTAN. As ameaças então passaram a ser indefinidas e indeterminadas, levando a uma mudança fundamental na orientação do planejamento estratégico-militar, que se tornou mais complexo. Na ordem mundial anterior, era mais simples estruturar-se a defesa, porque se visava a um inimigo definido, num cenário específico.

Nesse novo enfoque, visa-se a estruturar forças militares baseadas em capacidades e não mais em ameaças, com as características de versatilidade, flexibilidade e mobilidade, aptas a cumprir múltiplas missões em diferentes cenários. A propósito, essa é a visão utilizada na EMB, associada ao novo conceito de *Hipóteses de Emprego* (HE) – a antevisão de possível emprego de forças militares em determinada situação ou área de interesse estratégico para a defesa nacional. Essas hipóteses decorrem

dos cenários admitidos e representam, dinamicamente, as grandes opções e injunções estratégicas da defesa nacional.

Desse modo, sob esse novo planejamento estratégico baseado em hipóteses de emprego, o fundamento passa a ser o preparo, abrangendo o desenvolvimento das capacidades necessárias para uma força militar profissional e com eficiência operacional, pronta para ser rapidamente organizada para o emprego, em qualquer cenário possível.

Esse enfoque estratégico, mais dinâmico e moderno, reformula e atualiza o anterior, mais estático, de *hipóteses de guerra* que, aliás, já havia sido, inclusive, substituído pelo de hipóteses de conflito. No entanto, no extremo do espectro, o conceito de hipótese de conflito armado representa, na verdade, uma variável semântica do anterior de hipótese de guerra.¹⁴

O conceito de hipótese de emprego apresenta dois aspectos: um técnico, ligado ao preparo e à estruturação de forças baseadas em capacidades, e outro político, ligado ao abandono das antigas hipóteses de guerra ou de conflito armado cuja utilização, no planejamento militar, gerava uma forte dissociação de pensamento entre o segmento militar e os segmentos político, acadêmico e empresarial brasileiros.

A respeito desse tema, Domício Proença e Eugênio Diniz julgam que *pensar uma política de defesa para o Brasil é... prover a capacidade de responder a eventuais contingências militares. Para a formulação*

¹⁴ Analisamos esse novo enfoque no artigo "Hipóteses de Emprego x Hipóteses de Conflito – Evolução do Pensamento Estratégico Militar", publicado no Informativo nº 1/98 do PADECEME, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Nesse artigo faço referência ao discurso de transmissão de cargo de Comandante da ESG, pelo General Paulo Neves de Aquino, em abril de 1997, onde ele afirma que *a linguagem estratégica que dá exclusividade às HG ou HC Armado é, a nosso ver, uma linguagem restrita, senão ultrapassada.*

*dessa política há duas perspectivas distintas: resposta a ameaças, onde se dimensionam as forças pelas ameaças perceptíveis (Guerra Fria), prudência diante das incertezas, onde se dimensionam as forças pelas suas necessidades intrínsecas de capacitação, reprodução e emprego eficaz.*¹⁵

A Estratégia da Dissuasão

Na orientação estratégica constante da PDN, afirma-se que *essa política é centrada numa postura estratégica dissuasória de caráter defensivo*, como, aliás, é comum para muitos países.

Dada a ampla utilização do conceito de estratégia de dissuasão no planejamento estratégico-militar e a larga bibliografia sobre o tema, convém esclarecer alguns de seus aspectos, tendo em vista sua posição central na estruturação da defesa nacional.

Vamos nos reportar, inicialmente, aos conceitos doutrinários ministrados na Escola Superior de Guerra do Exército argentino.¹⁶ Quanto à dissuasão militar convencional, seu efeito pode ser exógeno ou endógeno. O primeiro provém de circunstâncias alheias ao país dissuasor, considerando-se três casos quanto à origem do efeito: derivado de razões de equilíbrio internacional; produzido por uma potência hegemônica; ou produzido por aliança com potências maiores. O efeito de dissuasão endógeno é produzido, por sua vez, pelas capacidades do próprio poder nacional,

podendo ser direto, como resultado do fator militar, ou indireto, como resultado do poder ou potencial nacional em geral.

O documento prossegue, fazendo um alerta quanto à importância da expressão militar do poder nacional, para que a defesa disponha de efeito dissuasório. *Segundo demonstra a experiência de praticamente todos os países do mundo, fazer descansar a defesa nacional sobre fatores dissuasores do tipo exógeno ou endógeno indireto, descuidando do direto, é considerado como algo extremamente perigoso e um risco inaceitável, quando estão em jogo interesses vitais de uma nação. Nesse sentido, parece existir opinião unânime no sentido de que a degradação do poder militar de qualquer Estado compromete sua capacidade dissuasória.*

Edmundo Campos Coelho, com base em Patrick Morgan, distingue os conceitos de dissuasão genérica, derivada da própria existência de Forças Armadas como um dos fatores nas relações entre Estados, o de estratégia da dissuasão – utilização da ameaça do uso da força como forma de prevenir que outro Estado realize primeiro uma ação agressiva; e o de estratégia da dissuasão imediata, significando a mesma utilização anterior, por um Estado, mas em situação de crise.¹⁷

O autor destaca que a credibilidade da ameaça de usar a força é o elemento fundamental na estratégia da dissuasão.

Faz distinção entre capacidade de defesa e dissuasão exitosa: a capacidade de

¹⁵ Ver Nota 6.

¹⁶ Documento *Bases para el Pensamiento Estratégico*, da Escuela Superior de Guerra, Tenente-General. L. M. Campos, novembro 1994.

¹⁷ Edmundo Campos Coelho, "A Ordem das prioridades: Função das Forças Armadas ou Política Estratégica?" *Revista Política Estratégia* nº 2, Abr – Jun 87.

o Estado A deter e repelir um ataque do Estado B, certamente imporá custos ao agressor, mas não tão altos que desestimulassem a agressão, a não ser que A também possuísse e se dispusesse a utilizar uma capacidade para golpear primeiro.

E.C. Coelho se reporta a Morgan quando este afirma que *a teoria da dissuasão é ruim para a dissuasão. Suas propostas... têm o efeito de justificar forças cada vez maiores, em nome da dissuasão racional.*

Julga ainda que, nos casos de ameaças a um Estado fraco, *uma capacidade crível de defesa sobretudo uma força aérea e naval suficientemente desenvolvidas pode induzir as grandes potências a evitar demonstração de forças ou a desistir de escalar um confronto.*

Referindo-se especificamente ao Brasil, considera que cabe aos especialistas analisar *os prováveis cenários nos quais será intolerável para o País permanecer no nível atual de vulnerabilidade.*

Finalmente, o autor afirma que *no Brasil, a concepção geopolítica que tem prevalecido é claramente inadequada, porque reserva, às forças naval e aérea, uma função apenas subsidiária a das forças terrestres.*

O Almirante Vidigal julga que o efeito dissuasório do Brasil poderia ser aumentado se tivesse uma dimensão sub-regional ou regional. Nesse caso, *uma ação coordenada de países como a Argentina e o Brasil será um fator importante para dissuadir agressões de fora, venham de onde vierem. Se a nós chegarem-se os ou-*

*tros países do continente, o efeito dissuasório será ainda maior.*¹⁸

Paul Dibb reconhece a importância de uma postura dissuasória, particularmente na atual situação de grande incerteza estratégica e de mudança no equilíbrio do poder. Lança dúvidas, no entanto, sobre a utilização da postura dissuasória como critério para estruturação de forças, ao afirmar que, *excetuando as potências militares, contudo, a dissuasão não é em si, um determinante particularmente útil nas estruturas das forças. E pergunta: como se determina a hierarquia de armas convencionais mais ou menos dissuasórias.*¹⁹

Vimos assim, nesta breve citação de diversos autores, que a estratégia da dissuasão apresenta diversos aspectos e fatores a serem analisados, de modo a se tornar eficaz para um país como o Brasil.

Metodologia para Potências Médias

Nesse ponto, vamos nos basear no modelo de planejamento estratégico militar no mundo pós-Guerra Fria e na ausência de ameaças, apropriado para potências médias, desenvolvido por Paul Dibb.²⁰ No referido trabalho, o autor analisa a evolução do planejamento da defesa da Austrália, como aplicação dessa metodologia.

Paul Dibb julga que *a literatura sobre a guerra e paz tende a girar em torno das grandes potências e concentrar-se em teorias de grande conflito, desenvolvidas na*

¹⁸ Almirante Vidigal, "O Emprego Político do Poder Naval." *Revista Marítima Brasileira*, Abr-Jun 87.

¹⁹ "O Planejamento da Força de Defesa na Ausência de Ameaça: Um modelo para as Potências Médias." Paul Dibb, *Revista Parcerias Estratégicas do CEE/SAE*, nº 4 Dez. 97.

²⁰ Ver Nota 18.

Europa e nos Estados Unidos. Enquanto que, às potências médias, o enfoque mais apropriado é o de ameaças reduzidas e de conflitos de baixa intensidade. Nesse caso, surge um problema que é maior para as potências médias: *como planejar a defesa em ambiente de ameaça reduzida e ainda manter flexibilidade suficiente para expandi-la, se uma ameaça importante aparecer em prazo mais longo?*

O planejamento para as potências médias deve-se basear nos seguintes axiomas mais evidentes: perspectiva remota de guerra nuclear global; guerra entre as principais potências de pequena probabilidade; invasão por uma grande potência não se constitui numa contingência crível; e dados os avanços em armas e sensores modernos, as potências médias podem defender-se de ameaças menores, mas não de um ataque direto de parte de uma grande potência.

É destacado o conceito central de *prazo de alerta* – o prazo para configuração de uma ameaça militar concreta – que depende da capacidade de inteligência para detectar uma mudança na situação, com tempo suficiente para se promover a expansão do poder militar. O conceito se baseia na constatação de que ataques inesperados são raros, pois devem existir causas anteriores e específicas de desentendimentos e tensão crescentes entre Estados.

Em seguida, apresenta um modelo de processo de planejamento de defesa para

as potências médias contendo os seguintes tópicos:

- análise estratégica e derivação dos princípios da estrutura de forças;
- determinação das prioridades detalhadas da estrutura de forças e das estratégias de aquisição de equipamento; e
- alocação de recursos e planejamento orçamentário, de modo que possa ser financiada uma estrutura de forças a custos acessíveis.

Nesse processo, o primeiro passo é o mais complexo e o mais difícil, pois implica avaliar ameaças e fazer jul-

gamentos quanto ao risco. *Pensar a estratégia na ausência de inimigos constitui uma experiência inédita para a maioria dos planejamentos de defesa.*

Paul Dibb também adota o enfoque de força baseada em capacidades e não em ameaças, apta para cumprir múltiplas missões, em diferentes cenários, ao levantar a *necessidade de se concentrar na capacidade para operações genéricas e nas missões potencialmente importantes, tendo em vista uma faixa de contexto.* Reforça, inclusive, o argumento, afirmando que *o planejamento com base na capacidade é proposto por Paul Davis, como o mais adequado para encorajar a diversidade e a adaptação, do que o que se baseia em requisitos ou ameaças.* Adverte, no entanto, que, *diversidade e flexibilidade devem ser qualificadas com muito mais rigor pelos planejadores, em países cujo orçamento para defesa é relativamente pequeno.*

Uma das vertentes de um adequado SDN é a disponibilidade, no país considerado, de uma base tecnológica e industrial relacionada à defesa, que proporcione relativo grau de autonomia em termos de capacidade científico-tecnológica e de produção de material de defesa.

Complementando o modelo de processo de planejamento de defesa para as potências médias, Paul Dibb aborda a base conceitual para o planejamento da estrutura das forças e estabelecimento das prioridades, sem uma ameaça clara, o qual vem sendo utilizado pela Austrália e cujos princípios são: a natureza permanente da geografia de um país, inclusive a natureza dos acessos por mar e ar e as fronteiras terrestres com países vizinhos; o tempo de alerta para se desenvolver capacidade para armar um ataque de vulto contra o país considerado; e a manutenção de uma base tecnológica suficiente para derrotar forças militares no âmbito regional.

A Base Tecnológica e Industrial Relacionada à Defesa

Uma das vertentes de um adequado SDN é a disponibilidade, no país considerado, de uma base tecnológica e industrial relacionada à defesa, que proporcione relativo grau de autonomia em termos de capacidade científico-tecnológica e de produção de material de defesa.

Isso porque nenhum país de certo nível de estatura político-estratégica pode prescindir de compatível base industrial relacionada à defesa e da correspondente capacidade de mobilização industrial, fundamentais para se dispor de uma capacidade de dissuasão com credibilidade e para atender

à necessidade de sustentação de forças militares que vierem a ser empregadas.²¹ Sem essas condições estruturais, o país perde autonomia tecnológica e de produção de material de defesa, elevando-se sua dependência bélica do exterior, o que, por sua vez, poderá constituir grave vulnerabilidade estratégica em situações de conflito – exemplo da Argentina, na Guerra das Malvinas.

Cumprе salientar que, embora a sustentação dos conflitos limitados e de baixa intensidade se baseie, principalmente, nos meios existentes ou mobilizáveis a curto prazo, há, mesmo assim, necessidade de suplementação ou de reposição de itens específicos de material. Isso representa uma capacidade logística adicional que não pode ser desenvolvida sem uma base industrial e tecnológica adequada, de modo a atender, em tempo hábil, àquelas novas necessidades. Trata-se da diferença entre mobilização e *surge capability* (capacidade de produzir em muito pouco tempo uma quantidade de material num “pulso” (*surge*), conforme Domício Proença.)²²

Não cabe nesse ensaio, apreciar a evolução histórica e a situação atual e prospectiva da indústria de material de defesa, o que exigiria um novo estudo. No entanto, mesmo os analistas que criticam seus possíveis benefícios econômicos e tecnológicos para o País, admitem seus benefícios de caráter estratégico-militar, o que legitimaria a indústria de material de defesa brasileira.²³

²¹ Transcrevemos trecho de nosso artigo “O Exército e a Indústria de Material de Defesa”. Revista Militar de *Ciência e Tecnologia*, editada pela BIBLIEX, 2º Trim. 98. Nesta passagem, reportei-me ao artigo *The Defense Technology and Industrial Base: Key Component of National Power* de Gordon Boezer, Ivars Gutmanis e Joseph Eimerckerman II. Revista *Parameters*, Verão 1997.

²² Domício Proença, Organizador, *Uma Avaliação da Indústria Bélica Brasileira: Defesa Indústria e Tecnologia* – GEE/UFIRJ 1993.

²³ Idem. Nota 21, onde o Autor cita Roberto Peixoto Dagnino.

Um outro ponto a considerar, segundo Roberto Peixoto Dagnino, *é a disjuntiva entre importar material bélico e produzi-lo para satisfazer necessidades imediatas, ou criar as condições para a sua produção e mobilizá-la no futuro, se necessário, para o atendimento das necessidades passíveis de serem proteladas no presente.*²⁴

Julgamos que a satisfação de necessidades imediatas de material bélico por meio de importação, pode ser justificada por razões econômicas (relação custo x benefício), estratégicas (dissuasão e equilíbrio entre poderes militares) e psicossociais (moral da tropa).

No entanto, esses benefícios imediatos de ordem conjuntural não podem prejudicar objetivos mais importantes e duradouros de longo prazo, relativos à criação, no País, de uma adequada estrutura tecnológica e de produção de material de defesa sem o que a estratégia militar torna-se frágil, por não apoiada numa avaliação objetiva da realidade dos recursos materiais disponíveis ou potencialmente disponíveis.

Dagnino destaca também o exemplo de *outras potências regionais que capitalizaram sua capacidade de produção de armamento como instrumento de política externa.*

O SDN deve, assim, incorporar a vertente tecnológica-industrial, pois, do contrário, fica sem solidez, em decorrência de seu alto grau de dependência do exterior, quanto ao reequipamento, desenvolvimento de novos itens de

material, modernização e logística (manutenção e suprimento).

Uma Nova Visão da Segurança

Ao analisar o tema da defesa nacional, torna-se necessário abordar também o tema sobrejacente da segurança.

O conceito de segurança sofreu mudanças após o fim da Guerra Fria e com o advento da globalização.

Ziba Moshaver discute as mudanças nas relações internacionais, destacando a globalização da economia, o enfraquecimento do papel do Estado e a maior prioridade das questões econômicas, ecológicas e ambientais.²⁵ Observa um *afastamento conceitual da velha definição de estratégia nas relações internacionais, baseada, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, em questões de capacidade e equilíbrio militar, bem como nas relações entre armas convencionais e nucleares. Nesse contexto, os meios técnico-militares disponíveis para os homens de Estado forneciam instrumentos para o controle racional e a gestão das políticas, cujos objetivos eram definidos como a busca da segurança político-militar, numa época de vulnerabilidade inevitável.*

A autora julga que, para as potências emergentes, *a estratégia de segurança no sentido militar está ocupando menos lugar nas prioridades nacionais, na medida em que estas, agora, abrangem problemas de cenários políticos internos, fatores econômicos e sociais, questões*

²⁴ Roberto Peixoto Dagnino. "A Produção de Armamento e os Projetos de P&D militar no Brasil: Avaliação e Perspectiva." Publicado no livro citado na Nota 21.

²⁵ Ziba Moshaver. *Estratégia das Potências Emergentes*. Anais do II ENEE/USP, 1995. Ver Nota 2.

populacionais, ambientais e tecnologia. Desse modo, *essas necessidades de segurança requerem tanto estruturas como meios técnicos e financeiros, em vez de capacidade militar.*

Rut Diamint julga que *o conceito amplo de segurança inclui aspectos militares; porém, é cada vez maior o peso de outros componentes tais como o político, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o bem-estar econômico e as relações pacíficas entre os Estados.*²⁶

Acrescenta que *a resposta conceitual a esses novos modelos é a segurança cooperativa que implica numa relação não-hegemônica, não imposta, nem coercitiva, baseada na participação e em uma igualdade de decisão consensual. Segurança cooperativa é diferente de segurança coletiva, pois depende de diferentes dimensões da segurança.*

Propõe a adoção de medidas para o fomento de confiança como um recurso eficiente para melhorar as condições de segurança dos Estados, visto que as mesmas *já não admitem ser tratadas por métodos prévios de dissuasão, mas requerem formas mais construtivas e sofisticadas de influência...*

A autora considera que as características de segurança têm mudado nos anos recentes e que *essas mudanças têm transformado os fundamentos da estratégia passada – baseada na preparação para uma*

confrontação militar, enfatizada de maneira inadequada ou pouco apropriada, como necessária para tratar os desafios futuros.

Esse novo conceito de segurança cooperativa foi discutido, em 1993, pela Comissão Especial sobre Segurança Hemisférica da OEA, como resultado do compromisso de Santiago de 1991.²⁷

O documento analisado pela Comissão afirma que o objetivo da segurança cooperativa – que transcende a dimensão militar – seria *evitar os conflitos, principalmente por meio da implementação de medidas preventivas que inibam a capacidade e o potencial de agressão.* Diferentemente da segurança coletiva que prevê resposta à agressão e sua derrota, a segurança cooperativa aspira à contínua prevenção da mesma. Explica que *seu objetivo não é, por certo, a utópica erradicação das guerras e supressão dos armamentos, ou a eliminação das Forças Armadas; antes, na verdade, arbitrar os meios para reduzir coletivamente as possibilidades e alcance de eventuais agressões.*

O conceito de segurança cooperativa se aproxima de outro de *segurança defensiva* da ONU.²⁸ Esse conceito está relacionado à noção de segurança comum; implica que os Estados reconhecem que sua segurança é indivisível, quer dizer, que a segurança de cada Estado depende de determinado grupo ou região e está inseparavelmente ligada a dos

²⁶ Ver Nota 2.

²⁷ Documento *Aportes para um Novo Conceito de Segurança Hemisférica-Segurança Cooperativa*, preparado pelo Presidente da Comissão Especial Sobre Segurança Hemisférica da OEA, embaixador representante permanente da República Argentina, Hernan M. Patiño, em maio de 1993. Revista *Seguridad Estratégica Regional*, em el 2000, nº 4, setembro de 1993.

²⁸ Ver capítulo nº 3 do Informe Sobre Segurança Defensiva, Elaborado por Grupos de Especialistas de Diversos Países entre maio de 1991 e julho de 1992, convocado pela Resolução 45/58, de 1990, da Assembléia-Geral das Nações Unidas. Revista *SER* em el 2000, nº 4, setembro de 1993.

outros, dentro dos princípios da Carta das Nações Unidas.

Subentende o respeito ao Direito Internacional, a resolução pacífica dos conflitos; o controle da política de defesa de cada Estado pelas legítimas autoridades políticas com assessoria das Forças Armadas: o destaque das capacidades defensivas, em relação às capacidades ofensivas, na concepção estratégica das forças, visando a proteger e preservar de um ataque o território nacional e restauração do *status quo ante*, se sua integridade tiver sido violada, abdicando, no entanto, de qualquer anexação de território estrangeiro, a renúncia a ataque prioritário ou preventivo, deixando o Estado de iniciar operações de combate, a menos que seus interesses vitais sejam violados.

Outro importante aspecto a considerar no tema segurança é o relativo à natureza das ameaças e dos conflitos que o Estado deve enfrentar no futuro.

Robert J. Bunker, por exemplo, julga que *os EUA devem manter-se prepa-*

rados para a guerra, mas não aquela entendida pelas percepções tradicionais de segurança. Isso porque a *idéia secular de um confronto entre nações-Estado ou suas coalizões pela preservação e extensão da soberania nacional, corre o risco de se tornar irrelevante.*²⁹

Reportando-se à análise de Martin Van Creveld, quanto a transformação da guerra, cita a declaração profética deste último de que, *no futuro, as guerras não mais serão travadas entre exércitos, mas por grupos a que hoje chamamos terroristas, guerrilheiros, bandidos e assaltantes...*

Bunker acrescenta que, nesse contexto, *a maior preocupação da segurança nacional será a necessidade de fazer guerra eficientemente contra combatentes não estatais emergentes e novas entidades combatentes, dentro das quais eles operarão.*

Trata-se, na verdade, de uma nova forma de guerra, que pode ser definida como luta entre formas rivais de organização política e social, da qual será resultante o sucessor eventual da nação-Estado. ●

²⁹ Robert J. Bunker. "Mudança Notável: Guerra pela Organização Social e Política." Revista *Parameters*, Verão 97.



*Seja assinante
da BIBLIEX
e receba sempre
bons livros*