

Perspectivas para as Forças Armadas Brasileiras¹

Benedito Onofre Bezerra Leonel*

Materia transcrita do livreto *Análise do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*, do Centro de Estudos Estratégicos da Presidência da República e do Núcleo de Análises Interdisciplinares de Políticas e Estratégias (NAIPPE) da Universidade de São Paulo (USP).

Temos o propósito de apresentar alguns enfoques e colher subsídios para algumas indagações que possibilitem a abertura de novos caminhos e que auxiliem e contribuam no preparo e no emprego das Forças Armadas do nosso País.

O tema "Perspectivas para as Forças Armadas brasileiras" é bastante amplo. Amplo pelo seu conteúdo, pois envolve, até por definição, "expectativa, esperança, probabilidade...", mas é amplo também pela sua área de interesse: é importante

para toda a nação brasileira, por se respaldar no conceito de segurança.

Por isso, em torno desse tema, tornam-se essenciais a troca de informações, a troca de conhecimentos e o debate. Ele será inócuo se não houver uma compreensão precisa do cenário de atuação das Forças Armadas, seja no campo interno – na garantia da lei e da ordem – seja, principalmente, no externo, como vetor de sustentação de nossa soberania. Também, é indispensável conhecer as possibilidades e limitações dessas Forças Armadas, em especial as relacionadas com a sua estrutura e o seu adestramento e com o binômio básico homem-equipamento. Só assim poderemos definir, de

forma consistente, o que pretendemos para as Forças Armadas brasileiras. Pode tal responsabilidade ser apenas dos militares?

REFLEXÃO ESTRATÉGICA E PERSPECTIVAS PARA AS FORÇAS ARMADAS

Há várias formas de conceituar estratégia. A título de reflexão, pretendemos apresentar como nós, militares, a vemos.

O nosso enfoque de estratégia se apoia em uma metodologia que aborda, entre outros, os seguintes pontos: a constatação de uma realidade, uma conjuntura, uma situação existente, um diagnóstico, a avaliação, relativa ao balanceamento entre necessidade e

* General-de-Exército Ministro Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas

¹ Selecionado pela PADECEME.

possibilidade; a comparação dessa avaliação com os interesses nacionais (objetivos nacionais); estabelecimento de uma política que fixe os objetivos a atingir, o que fazer; o estabelecimento de estratégia(s) que defina(m) como fazer, como atingir os objetivos estabelecidos pela política; a elaboração dos planos, programas etc. decorrentes.

Portanto, a estratégia é uma decorrência da constatação de uma conjuntura, de uma avaliação, do estabelecimento de uma política.

A estratégia de um nível superior pode ser a política para o nível abaixo. É comum a utilização do conceito de estratégia, em lugar de política, planos e programas, sem a definição do nível a que se refere. Também é frequente a tendência do estabelecimento de estratégia sem a fixação de uma política e usual o efeito do mimetismo, resultante da tendência em importar uma determinada estratégia de outro país.

Inegavelmente, em tempos passados a estratégia estava associada apenas ao campo militar. Hoje, entretanto, ela adquiriu uma presença muito forte em todos os campos do poder, sendo

encontrada indistintamente nas áreas governamental, empresarial, acadêmico-universitária e outras.

Com a extensão do conceito de estratégia, registra-se uma certa incompreensão no seu entendimento. São confundidos os seus níveis e a sua relação com política, produzindo isso deformações sérias nos planos e programas decorrentes.

Em algumas manifestações sobre o assunto, observa-se a “síndrome da ponte do rio Kwai”, ou seja, a estratégia se tornando um fim em si mesma.

No contexto da visão que as Forças Armadas têm sobre estratégia e obedecendo a uma seqüência para a abordagem do tema, iremos, a partir deste ponto, pinçar alguns aspectos do mundo de hoje, ou seja, da conjuntura.

A CONJUNTURA INTERNACIONAL

É fato assente entre os juristas que o Estado é caracterizado pela existência de uma população estável que convive em um território bem delimitado e com um governo constituído. Entretanto o Estado, apesar de possuir os seus três ele-

mentos constitutivos – povo, território e governo organizado – não pode ser identificado como tal se não for independente e soberano.

A Carta da ONU reza em seu art. 2º, § 1º, que *a Organização das Nações Unidas é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros*. Igualmente, a Carta da OEA estatui, no art. 3º, alínea “f”, que *a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados*. O Brasil não poderia reger-se diferentemente em suas relações internacionais, pelo que estabeleceu, no art. 4º da Constituição Federal, dez princípios entre os quais constam o da independência nacional, o da autodeterminação dos povos, o da não-intervenção e o da igualdade entre os Estados. A soberania se caracteriza por ser una, indivisível, inalienável e imprescritível.

Recentemente, no entanto, surgiram determinadas idéias (soberania limitada, restrita, compartilhada, dever de ingerência, intervenção humanitária etc.), emitidas por notáveis personalidades, expressões essas que se tornaram usuais e

vêm trazendo efeitos indesejáveis para certos países, sem que o Direito os pudesse tutelar. Isso nos leva a perguntar: Qual o tipo de soberania que pretendemos? É possível um Estado conviver com uma soberania limitada, restrita ou compartilhada?

No curto espaço de tempo que vai de outubro de 1990 (unificação alemã) até dezembro de 1991 (desintegração da URSS), o mundo começou a experimentar mudanças radicais. O término da bipolaridade ensejou o surgimento de interesses e antagonismos até então contidos, resultando em conflitos em várias partes do mundo.

As origens desses conflitos são encontradas em todos os campos do poder. Elas são de natureza política, social, militar e econômica. Entre outras, é possível identificar as seguintes: o colapso do mundo socialista; o revigoreamento de aspirações nacionalistas; a busca da autodeterminação de grupos étnicos; a exacerbação dos conflitos religiosos; o inconformismo com as desigualdades sociais; os interesses econômicos.

Atualmente, 35 países, nos cinco continentes, estão enfrentando o drama dessas lutas, amargando o ônus de milhares de vítimas inocentes e movimentos desesperados de populações que atingem milhões de pessoas. É a dura realidade da guerra.

O fenômeno da guerra é, portanto, uma marca trágica, que acompanha a humanidade desde seus primórdios. Nunca foi possível

**O fenômeno da guerra
é uma marca trágica,
que acompanha a
humanidade desde
seus primórdios.
Nunca foi possível
eliminá-la.**

eliminá-la. Tem sido, em todas as épocas, motivo de estudos e discussões entre filósofos e sociólogos que, não encontrando como evitá-la, perguntam: será a guerra um produto inerente à índole possessiva do ser humano, confirmando assim a sentença do filósofo Hobbes de que *o homem é o lobo do homem?*

Duas das mais expressivas inteligências e culturas

deste século, Einstein e Freud, preocupados com o fenômeno da guerra, trocaram correspondência em 1932; dessas longas cartas extraímos que, para Einstein, a questão é: *existe alguma forma de livrar a humanidade da ameaça da guerra?*, e que para Freud, na guerra, o que impera: *... é um princípio geral que os conflitos de interesses entre os homens são resolvidos pela via da violência. É isto o que se passa em todo o reino animal, do qual o homem não terá motivo para se excluir.*

Mas, afinal, o que é a guerra? Haverá uma situação intermediária entre guerra e paz? De acordo com Alvin Toffler, é possível inserir-se entre ambas a antiguerra? Haverá entre as condições de segurança e de conflito uma faixa de insegurança? Quais os indicadores perceptíveis de cada uma dessas situações? Que ações devem ser desenvolvidas para se enfrentar a antiguerra e a insegurança? A assimetria do poder econômico, geradora das diferenças regionais e da pobreza, pode resultar em insegurança? A busca de segurança para determinados grupos

sociais é capaz de produzir insegurança para outros?

A CONJUNTURA NACIONAL

Apesar dos conflitos espalhados por todo o mundo, o Brasil é um país que não se sente ameaçado por nenhum dos seus vizinhos próximos ou distantes, mas se defronta com o encargo de ter um grande patrimônio a preservar.

A nossa visão de mundo privilegia o entendimento e a cooperação com os vizinhos. Temos mantido a posição consistente de que a questão da segurança hemisférica, tal como é entendida no âmbito da OEA, deva ser abordada no seu sentido mais estrito: a defesa contra ameaças externas. É nesse espírito que participamos de órgãos interamericanos que se dedicam a estudar o tema, tais como a Junta Interamericana de Defesa e a Comissão de Segurança Hemisférica da OEA, recentemente transformada em órgão permanente, em virtude de resolução adotada no Haiti.

A essa postura do Brasil tem correspondido um inegável reconhecimento de toda a América Latina. Na Reunião Ministerial de

Williamsburg (EUA), isso ficou bem caracterizado. As delegações presentes e o anfitrião proporcionaram à delegação brasileira uma posição de destaque, distinguindo-a com uma participação expressiva no encontro. Além disso, o anúncio feito, na plenária da reunião, do acordo obtido entre Peru e Equador quanto à zona desmilitarizada, acordo esse viabilizado pela atuação mediadora preponderante do Brasil, foi entusiasticamente aplaudido por todos os presentes, transformando-se no ponto alto do encontro.

É assim, também, que vem crescendo a participação do Brasil nas Forças de Paz, no âmbito da OEA e da ONU. Estão sendo adotadas as últimas providências para enviar a Angola um contingente de aproximadamente 1.200 homens, para cooperar na reconstrução desse país. Nessas missões, o Brasil tem-se revelado imbatível, particularmente em função dos seguintes fatores: o valor profissional dos militares brasileiros; a variedade de tipos humanos e regiões naturais no Brasil, possibilitando uma seleção ajustada ao país anfitrião; a facilidade de adaptação e relacionamento do brasileiro.

Em função de sua postura na América Latina, seria o posicionamento do Brasil nas questões regionais uma opção para os países que a integram? Deve o Brasil continuar integrando Forças de Paz, a despeito do ônus financeiro que essas missões normalmente representam?

É indispensável que se leve em conta a continentalidade do nosso país na sua visão geográfica e na sua formação histórica. O perfil do povo nesse particular deve ser apreciado segundo duas dimensões: a vertical, incluindo segmentos ainda em grande atraso cultural; segmentos pioneiros, nas áreas rural e urbana; segmentos da era pós-industrial.

Tais diferenças deram origem a uma delicada assimetria socioeconômica, a assimetria horizontal, que inclui as três raízes étnicas da nacionalidade brasileira: o branco, o negro e o índio.

Além dessas, existem ainda outras raízes étnicas decorrentes da imigração. Em relação a todas elas, é interessante observar que: ocorreram a assimilação, a harmônica convivência e a integração entre elas; o espaço continental, por sua vez, proporcionou opções para as diferentes raças, pro-

duzindo um verdadeiro "milagre de identificação" homem-terra; tais "ingredientes" estão produzindo o que modernamente passou a ser chamado de poder demográfico.

Para a nossa reflexão, cabe levantar algumas indagações: Existem internamente, seja no campo social ou entre regiões, fatores que possam gerar ambiente de insegurança? O contexto em que nos situamos é potencialmente capaz de produzir situação de antiguerra? Quais são os fatores de agregação ou desagregação em nossa realidade?

AValiação: O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS

A missão das Forças Armadas brasileiras está definida no artigo 142 da Constituição Federal. Para cumpri-la, três tipos de atividades são executados. As atividades-fim, representadas pelos encargos de preparo e emprego das Forças Armadas para a execução específica de sua missão constitucional. Aí se incluem a instrução militar, as atividades de ensino, as manobras, as operações militares etc., que caracterizam o poder de combate. As atividades-

meio, que reúnem as ações de apoio às Forças Armadas, avultando entre elas as atividades logísticas relacionadas com todos os tipos de suprimento (armamento, vitaturas, munição, combustível, fardamento, equipamentos, alimentação etc.), transporte, hospitalização etc., administração geral e mobilização. As atividades complementares, que são as realizadas pelas Forças Armadas na área do desenvolvimento, abrangem os campos social e econômico e abarcam a infra-estrutura de transporte, colonização, apoio à população civil em áreas carentes, apoio nas calamidades públicas, educação, saúde etc.

Outras atividades podem ser ainda arroladas: o Programa Antártico brasileiro; a sinalização e a cartografia náuticas; estudos de oceanografia e recursos do mar; preparo da marinha mercante; transporte aéreo de doentes e de órgãos para transplante; contribuição para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia nacionais.

Por meio de um eficaz desenvolvimento dessas atividades, as Forças Armadas buscam atender a duas características que lhes são fundamentais: a capacidade

operacional, traduzida pela otimização de todos os seus meios, e poder de dissuasão, pelo qual elas se impõem a outras Forças Armadas, desestimulando uma ação contrária.

Mas cabe ainda perguntar: As atividades complementares das Forças Armadas podem afetar a sua capacidade operacional? O poder relativo de combate pode ser um indicativo sobre o poder de dissuasão de uma força armada? O equipamento do território, representado pelos seus recursos e infra-estrutura, terá influência na capacidade operacional de uma força armada? Como encarar o atendimento das necessidades de material de defesa para as Forças Armadas? Por meio da importação? Desenvolvendo indústrias próprias? Qual a influência do desenvolvimento científico e tecnológico na capacidade operacional das Forças Armadas?

SERVIÇO MILITAR

O serviço militar no Brasil é regulado na Constituição e por uma lei complementar específica, tendo caráter obrigatório. Essa característica vem sendo contestada, normalmente por

desconhecimento ou desinformação sobre o assunto. Atualmente, do universo de jovens em condições de prestar o serviço militar, apenas cerca de 10% são convocados. De cerca de cinco mil municípios, dois terços não são tributários: dos chamados a servir, 60% são voluntários. Para os que prestam o serviço militar, as Forças Armadas constituem uma grande escola e, com frequência, a oportunidade única de ascensão social. A profissionalização completa das Forças Armadas pode parecer uma solução lógica, mas ela impossibilitaria a formação de reservas mobilizáveis, indispensáveis numa situação de guerra, além de dificultar a ambientação do soldado nas diversas áreas operacionais do Brasil.

Implica também considerações tais que: teria o Brasil condições de arcar com as despesas adicionais decorrentes da adoção do voluntariado no serviço militar? Como preservar a qualidade do soldado, cada vez mais necessária diante da sofisticação dos materiais de defesa, num regime de serviço militar voluntário?

Como resolver a questão da reserva mobilizável?

A VULNERABILIDADE DAS FORÇAS ARMADAS

Devido a uma série de fatores que não cabe aqui analisar, as despesas com as Forças Armadas no país, em relação ao PIB, decresceram lenta e inexoravelmente nos últimos quarenta anos. Na década de 50 atingia, em

As despesas com as Forças Armadas no país, em relação ao PIB, decresceram lenta e inexoravelmente nos últimos quarenta anos. Na década de 50 atingia, em média, cerca de 2,5% do PIB, na de 70 estava em 1,2% e nos anos 90 a percentagem baixa para apenas 0,3% do PIB.

média, cerca de 2,5% do PIB, na de 70 estava em 1,2% e nos anos 90 a percentagem baixa para apenas 0,3% do PIB.

Além disso, com o término da bipolaridade, a OTAN e o Pacto de Varsóvia reduziram drasticamente o seu arsenal militar, propiciando um excesso de oferta desse

material no mercado. Em consequência, houve um aviltamento de preços e uma guerra surda entre os fabricantes. Para as indústrias brasileiras de material de defesa, essa situação trouxe uma retração drástica na produção, a mudança de destinação de algumas fábricas e a falência e concordata para outras. Com isso, houve a fragilização da capacidade de atendimento das necessidades de nossas Forças Armadas.

A defesa dos interesses vitais do país, quando para isso for necessário o uso da força, implica o emprego integrado das três forças singulares, Marinha, Exército e Aeronáutica. A atual estrutura militar, tanto de paz como de guerra, responde a essa necessidade? O que tem sido feito nesse sentido?

A desinformação sobre as Forças Armadas por parte da sociedade, especialmente por suas elites, tem representado um grande óbice no equacionamento das questões que dizem respeito às três forças e aos militares, que vêm desenvolvendo intenso trabalho nesse sentido para divulgar as peculiaridades da profissão

castrense, a fim de compatibilizá-las com as reformas constitucionais em andamento.

É indispensável que seja elaborado um livro branco das Forças Armadas brasileiras, de livre acesso a qualquer cidadão do país, contendo as informações básicas sobre as instituições militares. Além disso, é preciso que o nosso sistema de comunicação social seja cada vez mais aperfeiçoado.

O elemento humano é a verdadeira massa crítica das Forças Armadas. Todas as criações do avanço tecnológico dos últimos anos foram conduzidas pelo homem e para serem empregadas por ele. Portanto, essas inovações, em vez de substituírem o seu autor, serviram, isto sim, para valorizá-lo. Mas, a formação e o desenvolvimento dos recursos humanos nas Forças Armadas estão adequados para o século XXI? Quais os fatores adversos que afetam os recursos humanos destinados às Forças Armadas?

Falando da profissão militar, o tenente-general M. G. Mellado, primeiro homem a ocupar o cargo de ministro da Defesa da Espanha, declarou textualmente:

[...] Não conheço nenhum militar que tenha escolhido essa profissão com propósitos econômicos. Sempre tivemos dificuldades nesse aspecto, mas temos suportado. Nossa grande frustração é pensar que a nossa unidade não tem valor operacional ou que ela não é tão boa como qualquer outra.

AS PERSPECTIVAS: BASES PARA UMA POLÍTICA

A alusão às Forças Armadas traz consigo a visão, o conceito ou o entendimento de segurança e defesa. Segurança é um estado, uma situação, e defesa é um ato, uma capacidade. A segurança é mais abrangente, encerra todos os campos do poder, e a defesa é mais específica, traz a idéia das ações e dos instrumentos para se chegar ao estado de segurança.

As Forças Armadas estão, necessariamente, incluídas no campo da defesa e participam na geração do estado de segurança, que, em face de sua amplitude, tem outros protagonistas.

O Brasil possui patrimônios essenciais a zelar – sua soberania, a integridade do

seu território e a unidade nacional. Soberania é o poder de autodeterminação sobre os problemas de interesse da nacionalidade. Não há nação do mundo que não viva num quadro de conflitos de interesse – o seu e o dos outros. Essa é a dinâmica da vida internacional. Ora, somos um país com uma fronteira terrestre de 15.719 quilômetros e que tem que conviver com dez vizinhos. Ocupamos, no Atlântico sul, posição de *vis-à-vis* com vinte países africanos, e aí nos posicionamos com imenso litoral, de 7.408 quilômetros. Pelo oceano nos comunicamos com o resto do mundo. O Atlântico sul é o caminho de nosso comércio internacional e é também uma das mais importantes vias estrangeiras do planeta.

Apesar dessa situação internacional favorável ao Brasil, é preciso não esquecer que em nossas regiões fronteiriças, principalmente no vazio demográfico da fronteira norte, vêm se agravando os perigos de violação territorial pelo narcotráfico, pelo contrabando de ouro e outros minerais, pela agressão ao meio ambiente e pelas pretensões desnacionalizantes de tribos indíge-

nas apoiadas por organizações internacionais.

Sendo o narcotráfico o maior “delito transnacional” a desafiar governo e sociedade, devem as Forças Armadas ser empregadas no seu combate, a despeito dos “riscos de contaminação”? Que medidas preventivas podemos adotar para fazer face às ameaças que pesam sobre a Amazônia?

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR

Em seu discurso de posse, o presidente Fernando Henrique Cardoso declarou textualmente:

[...] Atribuirei outros encargos ao Estado-Maior das Forças Armadas [...] determinarei a realização de estudos envolvendo a Marinha, o Exército e a Aeronáutica com o propósito de se realizar a adaptação gradual de nossas Forças de Defesa às demandas do futuro [...].

As vulnerabilidades das Forças Armadas brasileiras, entretanto, não serão sanadas apenas por ações governamentais desenvolvidas no campo militar. Como vimos, elas dependem essencialmente da execução de uma

política de governo abrangente, na qual participem todas as instituições brasileiras, inclusive, é claro, as próprias Forças Armadas.

A estrutura estratégica das Forças Armadas deverá ser flexível, de modo a poder ser utilizada tanto em âmbito continental como extracontinental. Para que isso seja possível, é necessário definir os parâmetros de curto e médio prazos. Quais os vetores referentes à segurança que devem ser considerados? Que hipóteses de guerra e de conflito devem ser admitidas, levando-se em conta a sua importância no planejamento estratégico militar? Qual o dimensionamento a adotar para a defesa?

CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS PARA AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

As Forças Armadas brasileiras deverão estar em condições de atender, no século XXI, a quatro situações principais: a de guerra (conflito de amplo espectro, emprego maciço dos meios de defesa, participação de todos os campos do poder nacional, envolvimento de civis e militares,

aplicação de toda tecnologia disponível, atendimento de compromissos internacionais); a de anti-guerra (confinamento do conflito a uma área estratégica determinada, emprego limitado de meios, preocupação de evitar a expansão do conflito, participação ativa da diplomacia, realização de operações de paz); a de insegurança (situação intermediária paz-conflito, os “ilícitos transnacionais” – narcotráfico; agressões ao meio ambiente; internacionalização de áreas indígenas; violações dos direitos humanos; terrorismo – antagonismos – históricos, religiosos, raciais, socioeconômicos – (a violência urbana; interesses econômicos internacionais; atuação das forças policiais; participação das Forças Armadas); a de paz (a importância das informações – inteligência – como “advertência” e insumo básico no processo de tomada de decisões; a preocupação com a manutenção da operacionalidade da força – atividades-fim e atividades-meio – pois as situações de paz prolongadas tendem a “atrofiar” o sistema de defesa; o desenvolvimento das atividades complemen-

tares; a otimização dos recursos colocados à disposição das forças de defesa; ações preventivas – no campo interno, no campo externo).

As Forças Armadas brasileiras deverão ter as seguintes preocupações: a obtenção da paz interna como condição essencial; preservação do patrimônio nacional; esforço para o equipamento do território; em caso de conflito, resguardar os recursos humanos e fazer máximo emprego dos recursos materiais; resguardar a população civil e as fontes de recursos; importância das relações internacionais.

Para tanto, deverá: caracterizar ameaças; definir uma política de defesa nacional; estabelecer estratégias para cada campo; formular uma doutrina militar brasileira; comprometer a sociedade civil com os assuntos de defesa; definir a estrutura, o

dimensionamento e o papel das Forças Armadas; preocupar-se com a educação do militar-cidadão (compreender os fenômenos, acompanhar a conjuntura, interna e externa, criar o oficial bilíngüe; dominar a teleinformática), com a interação universidades-Forças Armadas, com ciência e tecnologia, evitar o *gap* tecnológico, com a valorização das informações, discutir um projeto para as forças policiais.

Voltando ao ponto inicial, relembramos o título – “Perspectivas para as Forças Armadas brasileiras” – e a abrangência do tema em seu conteúdo de “expectativa, esperança, probabilidade...” e quanto ao universo de interesse: toda a nação.

Dentro desse enfoque, o futuro das Forças Armadas brasileiras deve ser definido, pela nação, por meio das instituições que a represen-

tam. Os militares, como sempre, serão instrumentos dessa decisão. As seguintes questões devem ser frutos de discussão: Que tipo de Forças Armadas desejamos? O dimensionamento dos meios de defesa deve ser baseado na percepção de ameaças ou também, e principalmente, no valor do patrimônio a preservar? Qual o papel que elas devem desempenhar?

Em função das respostas, as vulnerabilidades que apontamos serão todas eliminadas. Haverá plena condição para implementação da decisão que se tomar, pois ela estará respaldada de forma inquestionável na vontade de todos os brasileiros, na certeza de que, *sem possuir armas próprias, nenhum principado está seguro: está, antes, à mercê da sorte, não existindo virtude que o defenda nas adversidades* (Maquiavel). 