



A DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS

Everaldo de Oliveira Reis

Às vésperas da revisão constitucional programada para o corrente ano, o artigo enfoca argumentos que favorecem a compreensão da destinação das Forças Armadas, um dos itens importantes de que se ocupa nossa carta magna.

Não teve a repercussão que se esperava, e bem merecia, o seminário sobre "As Forças Armadas e a Defesa Nacional" desenvolvido, entre 18 e 20 de agosto de 1992, na Câmara dos Deputados.

Ressalte-se que o seminário foi antecedido por um ciclo de palestra realizada no Estado-Maior do Exército. Em ambos, no seminário e no ciclo, se fizeram presentes abalizados representantes da inteligência nacional, das mais variadas posições.

Para que não se diga que a "semente caiu no longo do caminho sobre pedras

ou sobre espinhos", consola-nos a iniciativa da Escola Superior de Guerra, ao realizar, logo depois, um outro seminário, desta vez intitulado: "As Forças Armadas e a nação brasileira — responsabilidades atuais e futuras".

O nosso otimismo leva-nos a crer que, de tanta água mole bater em pedra dura, o debate mais cedo ou mais tarde empolgará a Nação, até porque, às vésperas de uma revisão constitucional, isto se impõe, para que todos juntos, encontremos a melhor solução.

É na busca desse propósito que nos arriscamos à presente análise.

A POLÍTICA EXTERNA VIGENTE NOS ÚLTIMOS QUARENTA ANOS

É verdade indiscutível, como lembrou Armando Amorim Ferreira Vidigal, num dos seminários anteriormente referidos, que "as relações entre os Estados são basicamente relações de poder. É o poder nacional de cada Estado que conta, nas relações internacionais".¹ E, mais adiante, citando Edward N. Luttwak: "Nós diríamos que a política (externa) é o meio pelo qual os Estados se relacionam, e ela se manifesta através de ações diplomáticas, que não envolvem o poder militar, predominando a negociação e ações estratégicas, isto é, aqueles em que o principal instrumento são as forças armadas. As ações estratégicas compreendem, numa escala de crescente intensidade, desde uma simples demonstração de força naval a um porto estrangeiro, até o emprego irrestrito da violência. A partir do momento em que se faz apelo à violência, fica caracterizado o estado de guerra. Na faixa em que as forças armadas são empregadas na defesa dos interesses nacionais, sem recurso à violência — através de ações que visam, não a derrotar o inimigo no campo-de-batalha, mas a induzi-lo a aceitar uma situação que lhe é desfavorável — ocorre o que alguns estrategistas chamam de emprego político do poder militar. A dissuasão, a persuasão, a coerção, etc... enquadram-se nessa categoria."

Como todas as demais expressões do poder nacional, o poder militar é um instrumento da política...¹

Essa posição é também referida por Márcio Moreira Alves:^{*} "Em consequência, pode-se dizer que existem hipóteses de intervenção estrangeira em território brasileiro, que exigem uma resposta da nossa sociedade aos problemas da segurança que nos deveriam proporcionar as forças armadas."²

E, mais adiante, de forma conclusiva: "Em não se modificando a situação (referia-se à inexistência de vasos comunicantes entre as forças armadas e o que ele chamou de demais segmentos das classes dominantes) estamos condenados a um diálogo de surdos, de consequências imprevisíveis tanto para a manutenção da unidade nacional (?), como para a existência autônoma do Brasil"³ (A interrogação e o grifo são nossos).

Mas, para que não se acoime de "tupiniquins" as considerações acima, há de se fazer presente o pensamento do deputado europeu Alain Lamassure: "Uma política exterior torna-se impotente sem o apoio militar."³

É oportuno que se analise, agora, como se procurou conduzir a política externa brasileira nos últimos quarenta anos.

^{*} Nota da redação: Ver ADN edição Mar/Jun 93 — "A Opinião Pública e as Forças Armadas".

Duas manifestações podem servir de balisamento nessa definição.

Em memorável discurso, pronunciado em 31 de julho de 1967, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados, por concurso, à carreira de diplomatas, assim se pronunciou o presidente Castelo Branco, sob o título "Objetivos Gerais da Política Externa": "...A nossa política externa tem, por sua vez, os seus próprios objetivos"... "...O desarmamento das grandes potências nos interessa como contribuição à paz mundial, e como meio para liberar recursos que possam ser utilizados no desenvolvimento econômico de muitas regiões do mundo"... "...O governo atribui, politicamente, particular importância à integração latino-americana"... E, sintetizando: "A política exterior do Brasil é independente, no sentido de que assim deve ser, por forma, a política de um país soberano. Política exterior independente, no mundo que se caracteriza cada vez mais pela interdependência dos problemas e dos interesses, significa que o Brasil deve ter seu próprio pensamento e sua própria ação. Sem subordinação a nenhum interesse estranho ao do Brasil. O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com os da América Latina, do continente americano, da comunidade ocidental. Sendo independente, não temos medo de ser solidários."⁴

Malgrado o desgaste produzido pelo tempo, tais considerações, ainda hoje,

se fazem presentes.

A outra manifestação clara e precisa sobre a matéria, devêmo-la ao presidente Geisel. Ei-la: "...A política externa do Estado brasileiro deverá ser pragmática, entendendo-se como tal, buscar alcançar os objetivos nacionais sem intolerâncias ou sentimentalismos descabidos; deverá ser ecumênica, ou seja, procurar fazer-se presente em qualquer área geográfica, de forma cautelosa, objetiva, mas destemida. Sempre tendo presente que há de ser dado relevo especial às nações irmãs das circunvizinhanças de aquém e além-mar; e será também responsável, vale dizer, caracterizar-se pelo cumprimento dos compromissos assumidos, para que, respeitando os outros Estados, sejamos respeitados."⁵

O MUNDO EM QUE VIVEMOS

Sem sombra de dúvidas, outro é o mundo em que hoje vivemos, bastante diferente dos tempos do governo dos presidentes Castelo Branco e Geisel.

Bem explicitam tal afirmativa os dois pensadores políticos anteriormente citados (Moreira Alves e Almirante Vidigal). O fim da "guerra fria", com o conseqüente enfraquecimento da ideologia comunista em quase todo o mundo (infelizmente ainda sobrevive nas nações que teimam em viver na contra-mão da história); o agravamento dos antagonismos entre o Norte e o Sul;

o desaparecimento do equilíbrio entre o Leste e o Oeste, do tempo da "guerra fria"; e a existência, pelo menos neste instante histórico, de um único, e até certo ponto, imbatível centro de poder (já que a Comunidade Econômica Européia ainda é uma idéia em marcha e o Japão ainda busca integrar, como membro permanente, o Conselho de Segurança da ONU), tudo nos impede a uma profunda reflexão sobre a política externa brasileira, vale dizer, os seus agentes, entre os quais poderão avultar, em determinado momento, as Forças Armadas, sem dúvida.

A GUERRA COMO ELEMENTO DE CONSEQUÊNCIA DA POLÍTICA (EXTERNA)

É evidente que o elemento primeiro da consecução da política externa de um Estado, sem a qual ele não sobreviverá como, pelo menos, alguém que se faça ouvir no cenário internacional, são as ações diplomáticas, por todos os elementos do poder nacional, sem recurso à violência. O que, sobre ser um postulado constitucional, é um traço do caráter do homem brasileiro.

Sem nenhuma pretensão hegemônica, é obrigação de o Estado brasileiro assegurar à Nação que o consentiu, um nível suficiente de desenvolvimento, que assegure, a todos e a cada um dos cidadãos, condições mínimas de vida com dignidade.

E o instrumento fundamental na busca de tal desiderato será, sem dúvida, uma nítida e objetiva preocupação, por todos os meios pacíficos disponíveis, da junção de interesses afins com os "vizinhos de aquém e além-mar", para a satisfação de tais interesses, que não são apenas nossos, mas de todo o mundo chamado "sul", em particular do nosso continente.

A bem da verdade, embora sem resultados objetivos, outra não vem sendo a atitude do Estado brasileiro. São evidências incontestáveis desta afirmação, entre outras, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio — ALALC, e, hoje, o Mercado Comum do Cone Sul — MERCOSUL. Incontestável é que, em determinado e lamentável instante, a expressão armada do poder nacional poderá, como "última *ratio regis*", respaldar tal atitude. Daí, é importante que cuide a Nação, que tal expressão possua as condições indispensáveis para enfrentar tão indesejável momento.

É claro que caberá à "expressão política" do poder nacional, administrar os poucos recursos que, infelizmente, serão poucos talvez por muito tempo, para que não haja prejuízo ao desenvolvimento nacional.

AS AMEAÇAS ADMITIDAS

Não há porque negar que, no nosso continente, há antigas pendengas, que, amortecidas hoje, poderão amanhã recrudescer. Não será, todavia, uma

medida inteligente enumerá-las. Mas, seguramente, pior seria fingir que elas não existem. É evidente que não constituem problemas iminentes.

No contexto em que estamos inseridos, ameaças há, sem dúvida, à nossa soberania. Vamos citá-las, sem idéia de prioridade:¹

● **A defesa da Ecologia.** De repente, os países do mundo desenvolvido, que vinham de há muito predando o planeta, descobriram que os outros são os responsáveis pela degradação existente. Assim, se auto-designaram gestores dos recursos naturais onde quer que estejam situados na face da terra. Dessa forma, a utilização dos recursos naturais, indispensáveis para resoluções de nossos problemas, ficavam na dependência da tutela alheia.

Não desconhecemos a necessidade da conservação dos recursos materiais que possuímos. Mas já temos a maturidade necessária para decidirmos como fazê-lo. E o faremos, é evidente, respeitando os interesses comuns com os nossos "vizinhos de aquém-mar". Mas tudo no quadro inalienável do respeito à soberania de cada Estado interessado.

● **As drogas.** O dito mundo desenvolvido se ressentia, cada vez mais, desse problema. Mas é indiscutível, que nele reside o esteio para a existência de tais graves problemas. Os grandes cartéis existentes no nosso continente se alimentam de recursos vindos das nações desenvolvidas.

É evidente, mais uma vez que, no continente, medidas comuns poderão e deverão ser encetadas. Mas sempre respeitada a soberania nacional de cada Estado.

Tais medidas serão responsabilidades e prioridades das outras expressões do poder, que não as forças armadas. Só nesses campos poder-se-á combater o mal pela raiz, e assim extirpá-lo.

Às Forças Armadas caberá intervir, apenas e sempre, quando tal problema estiver ameaçando a própria existência do Estado, como já começa a acontecer em alguns pontos do nosso continente; ameaça que se define de dentro para fora.

A ESTRATÉGIA MILITAR PREVISÍVEL

No quadro maior da estratégia nacional, indispensável para a obtenção de padrão de vida melhor para cada brasileiro, há que se inserir uma estratégia militar, respaldo último da primeira.

Não há necessidade de novas premissas, novas concepções. Basta, apenas, reestruturar as que já existem, o que já não será fácil.

Acreditamos que valha a pena esquematizarmos os conceitos que vinham vigindo:²

● **A Estratégia da Coalizão.** Sem sombra de dúvida, os problemas do subdesenvolvimento poderão ser obviados,

se não resolvidos, num quadro de uma ação conjunta continental. Se juntos estivermos, com os "vizinhos de aquém-mar", até mesmo com os de "além-mar", mais fácil será a formulação das soluções indispensáveis.

É indispensável, sob o risco de sermos acusados de irresponsáveis pela Nação, que estejamos preparados para enfrentar soluções que não desejemos.

Se juntos estivermos, seguramente maior será o nosso poder de dissuasão, até mesmo no campo da aplicação violenta do poder.¹

Urge que se reestude o sistema de segurança coletiva do continente, cuja espinha dorsal terá que se apoiar, em particular, num TIAR que responda às necessidades do momento presente, e numa JID que não seja um corpo estranho para a OEA.

● **A Estratégia da Presença.** É imperativo que o Estado se faça presente nas suas vastas áreas, que, ditas santuários do mundo, não podem ficar sujeitas a outros interesses que não sirvam à Nação brasileira.¹

O Estado deverá se fazer presente, no mar, no ar e na terra, na defesa dos interesses nacionais: vivificando a nacionalidade, exorcizando ambições espúrias, assegurando os interesses econômicos que possibilitem o desenvolvimento indispensável ao bem-estar da Nação. E o terá que fazer, por todas as suas expressões, inclusive as Forças Armadas.

● **A Estratégia da Ação Independente.** Como bem lembrou o presidente Castelo Branco: "...A nossa independência se manifestará na aferição de cada problema específico, em termos de interesse nacional..."⁴

É evidente que problemas comuns ao continente deverão ser resolvidos, no quadro de segurança coletiva do continente, respeitadas, obviamente, os interesses de cada qual. Mas, se esta não se fizer presente, como já aconteceu em passado recente, a resposta à ameaça é responsabilidade inalienável do Estado que jurisdiciona a Nação ameaçada.

As ameaças não são utópicas, como lembra Márcio Moreira Alves. "O ambientalismo, por outro lado, embora tenha justificativas muito mais legítimas que o racismo, também pode representar uma ameaça ao Brasil, na medida em que se encontram em território brasileiro as maiores reservas florestais do mundo."²

E, conclusivo: "Em conseqüência, pode-se dizer que existem hipóteses de intervenção estrangeira em território brasileiro, que exigem uma resposta da nossa sociedade aos problemas da segurança que nos deveriam proporcionar as forças armadas."²

É evidente, que o cerne da segurança nacional é a segurança do cidadão.⁷ Nunca é demais repetir tal conceito. Como também é indiscutível que, "sendo independentes, não teremos medo de sermos solidários".⁴

Mas, sem sombra de dúvida, a responsabilidade maior pela Nação, cabe ao Estado, que ela, a Nação, criou, para ser sua própria representação política.

Para atender a tal desiderato, o Estado deverá conduzir ações estratégicas, em todos os campos — com oportunidade e, sobretudo, com inteligência — sob a evidente orientação da expressão política, que deverá ter o toque do estadista, para bem discernir os anseios nacionais.

A todos, e a cada um, deverá caber a consciência de que os poucos recursos disponíveis — e certamente serão poucos ainda por muito tempo — não poderão ser malbaratados.

Como já se disse em outra oportunidade, para o emprego do dinheiro público, não basta ser honesto. Esta é apenas a condição *sine qua*. Nos países pobres, que buscam voz e voto no conceito das nações, é imprescindível que esse emprego seja também inteligente.

A DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS

Para que não mergulhemos no século XIX no exercício de inteligência que vamos empreender mas, seguramente, para sermos objetivos, vamos restringir a nossa análise ao período que se inicia com o fim do Estado Novo.¹⁰

Num quadro de *sistole versus diástole*, como bem caracterizou Golbery do Couto e Silva, desde a Constituição de 1946 até a atual, o legislador, traduzindo a vontade do povo, manteve praticamente imutável a destinação das Forças Armadas. Para isto, preocupou-se em caracterizá-las como: nacionais e permanentes, estruturadas na base da disciplina e da hierarquia; obedientes ao comando do Presidente da República, dentro dos limites da lei. E com a finalidade precípua de: defender a Pátria, vale dizer, a Nação, e por, via de consequência, sua representação política, o Estado; garantir os poderes constitucionais e, conseqüentemente, a lei e a ordem.

No momento em que pululam reformistas de todos os matizes, nunca é demais lembrar a apreciação de Winston Churchill, quando da estréia, no parlamento inglês, de um novo representante: "Tudo que ele disse de novo não é bom. E tudo que ele disse de bom, não é novo."

NOTAS

1. O Papel das Forças Armadas no novo contexto mundial — Conferência pronunciada no Seminário sobre as Forças Armadas e a Defesa Nacional (Câmara Federal) — Vice-Almirante RRM Armando Amorim Ferreira Vidigal.
2. Os militares e a opinião pública — Conferência pronunciada no Seminário sobre as Forças Armadas e a Defesa Nacional

(Câmara Federal) — Márcio Moreira Alves.

3. Por uma Política Exterior Européia — Alain Lamassoure — Revista Economia e Cultura n° 4 — 3° Trimestre de 1992 — Edição em Português.
4. Discurso do Presidente Castelo Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. Texto e Declaração sobre Política Externa, de abril de 1964 a abril de 1965.
5. Mensagem ao Congresso Nacional, enviada pelo Presidente Ernesto Geisel, por ocasião da abertura dos trabalhos

legislativos para o ano de 1975.

6. A Essência da Segurança — Robert S. McNamara.
7. Segurança Nacional — ESG — 1972.
8. Segurança e Desenvolvimento — Aula Inaugural de 13 de Março de 1967 — Mal Humberto de Alencar Castelo Branco — Presidente da República.
9. As Forças Armadas Brasileiras. O Exército. Equipe da ECEME — 1966.
10. Constituição da República Federativa do Brasil: 1964-1967-1969 (Emenda n° 1) — 1988 — Quadro Comparativo. Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria das Edições Técnicas.



EVERALDO DE OLIVEIRA REIS é general-de-Exército, Ministro do Superior Tribunal Militar. Durante o tempo de serviço ativo do Exército, comandou o 197º RO 105, a 2ª Bda C Mec, a Divisão Mello e Cáceres (posteriormente CMO) e a EsAO; foi secretário de Economia e Finanças, instrutor da AMAN, da EsAO e da ECEME. Diplomado pela CEMCFA foi, em seguida, membro do Corpo Permanente da ESG; diplomado pelo CID, foi, a seguir, assessor da delegação brasileira no JID.