



A MISSÃO CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS

Palestra apresentada pelo General-de-Divisão Gleuber Vieira, expressando o pensamento do Estado-Maior do Exército, no seminário "As Forças Armadas e a Defesa Nacional", patrocinada pela Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, ocorrido em agosto de 1992.

A iniciativa de realização deste seminário corresponde à saudável e esclarecida visão da Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados de que os acontecimentos e as deliberações marcantes da vida nacional devem contar sempre com a participação dos segmentos da sociedade, empenhando, cada um, sua parcela de responsabilidade e de conhecimento.

O debate sobre a destinação das Forças Armadas, que hoje conduzimos, significa, antes de tudo, um ato elogiável de participação e responsabilidade da Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

Este seminário contribui para que se estabeleça um necessário espaço de comunicação que permita o diálogo fluido entre os setores aqui represen-

tados, em torno do grande tema da defesa nacional, da política de defesa e do papel do estamento militar.

Proponho-me a apresentar alguns conceitos gerais sobre Forças Armadas, a interpretar e analisar a destinação que a Constituição lhes atribui no Brasil e expor, em largos traços, como o Exército Brasileiro se organiza, se prepara e planeja seu emprego para manter-se em condições de oferecer resposta confiável à missão que lhe confere a Lei Maior.

Fundamentando a existência de Forças Armadas, não encontrei argumentação mais precisa e consistente do que aquela desenvolvida por Seabra Fagundes em seu ensaio "As Forças Armadas na Constituição". Afirmava o renomado mestre:

A MISSÃO CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS

“As Forças Armadas constituem, em todos os Estados, elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do direito.

“Nelas, na eficiência de sua estrutura, na respeitabilidade que as envolve, repousa a paz social, pela afirmação da ordem, na órbita interna, e do prestígio nacional, na sociedade das nações. São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização dos seus fins. É em função do seu poderio que se afirma, nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania.”

Apesar das substantivas modificações recentes no cenário internacional, ainda pleno de incertezas e indefinições, não encontro fatos que abalem as razões de Seabra Fagundes. Se da bipolaridade saltamos para uma tendência multipolar de poder, trocamos a relativa facilidade para interpretar fatos internacionais por inquietante dificuldade em realizar previsões. Deparamo-nos agora com um potencial de instabilidade pulverizado globo afora, municiado por arroubos de liberdades conquistadas e por explosões de carências e sentimentos há muito reprimidos — religiosos, étnicos, políticos, econômicos e sociais.

Esse quadro desestimula a crença de alguns no próximo enfraquecimento dos Estados nacionais, vaticínio muito ao gosto dos atores do cenário mundial, que buscam legitimar seus interesses respaldando-se em deliberações de organismos internacionais.

Desejadas e convenientes associações por aglutinação econômica, ca-

minho objetivo e pragmático para busca do desenvolvimento e bem-estar de nações, parecem não comprometer, em futuro previsível, o conceito e a compreensão dos povos sobre as nações nas quais se sentem inseridos. Percebemos hoje que a tendência para a multipolaridade alimenta as manifestações nacionalistas até então contidas, o que vem reforçar a consistência dos Estados nacionais.

E nesses, junto às demais Instituições Nacionais, as Forças Armadas prevalecem como um dos suportes do Estado.

A interpretação da missão atribuída às forças Armadas pela Constituição aconselha uma breve referência histórica.

Quase todas as constituições brasileiras, começando pela de 1824 e passando pelas de 1891, 1934, 1946, 1967 e sua emenda de 69, e chegando à atual Carta Magna, invariavelmente consignaram uma dupla missão às Forças Armadas: contra o inimigo externo que ameaça a soberania ou a integridade do território, e contra aqueles que, no interior do País, perturbem a ordem ou afrontem os poderes constitucionais e o respeito à lei. Apenas a de 1937 limita-se a conceituar as Forças Armadas, sem explicitar suas missões. Os constitucionalistas encontram razões várias para justificar essa peculiaridade.

Compreende-se que uma constante histórica não determina que seja prolongada indefinidamente a vigência de um conceito. É inteligente examinar se os parâmetros que conduziram às

formulações anteriores ainda subsistem.

Mas não é menos verdadeiro que a linha de pensamento político contida em nossas constituições, no que respeita às Forças Armadas, corresponde a uma concepção que se revelou sempre prudente, objetiva, amadurecida, e que merece meditação antes de comprometê-la por propostas ligadas a equivocadas e artificiais interpretações do que seja modernidade.

Tal concepção contemplou as Forças Armadas com responsabilidade de segurança tanto no campo externo quanto no interno, sob o fundamento de que não apenas as agressões bélicas vindas do exterior constituem ameaça à segurança do Estado. Considerou igualmente a instabilidade que possa ocorrer por ofensas ou comprometimento de necessidades e direitos básicos dos cidadãos, por contrariedade de aspirações e normas de conduta da Nação (af incluído o regime democrático), interpretadas ou estabelecidas por representantes políticos livremente escolhidos. Atentou, também, para a preservação das instituições políticas, econômicas e sociais. Considerou, ainda, o risco de comprometimento do acervo cultural e material brasileiro e, por fim, visou à defesa da União Federativa.

Não vendo razões que modifiquem esses condicionantes, considero que o texto do Art. 142 da vigente Constituição, elaborado nesta Casa ao longo do recente trabalho conduzido pela Assembleia Constituinte de 1988, permanece atual, necessário e suficiente:

"As Forças Armadas, constituídas

pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem."

Passo a interpretá-lo e analisá-lo em extensão compatível com o tempo de que disponho.

"Defender a Pátria" significa preservar a independência, a autodeterminação, a soberania enfim, para exercer os atos políticos; significa, também, assegurar respaldo para a unidade nacional, para as instituições e a integridade do patrimônio nacional, aqui abrangidos o território, os recursos materiais e os valores histórico-culturais. Em última análise, preservar os interesses vitais da Nação.

Ao conceito de soberania devemos agregar componentes atuais que tornam mais complexos os atos políticos em sua defesa, a serem respaldados pelas Forças Armadas: o acesso e a posse do conhecimento, com a necessária liberdade para empregá-lo como instrumento de progresso da sociedade brasileira. Cientes de que a posse do conhecimento da tecnologia de ponta e seu desfrute constituem hoje poderoso instrumento de poder, as potências que o detêm buscam estratificar os atuais níveis de conhecimento, manter o *status quo*, exercendo sua influência nos organismos internacionais e nos chamados "clubes de controle de tecnologia" (MTCR, Clube de Lon-

dres, Clube da Austrália, etc.).

Se, por um lado, essa política previne que as tecnologias capazes de permitir a construção de armas de destruição em massa cheguem a mãos menos confiáveis, por outro, nega às sociedades de outros países os benefícios daquelas tecnologias para o desenvolvimento e o bem-estar.

Deparamo-nos, pois, com um cenário onde é preciso buscar, com persistência e habilidade, espaço para negociar, caminhos para "garimpar" conhecimentos, em verdadeira disputa tecnológica. Ao mesmo tempo, construir vontade política nacional capaz de desenvolver tecnologias com nossas próprias potencialidades.

Paralelamente, o quadro de cooperação internacional nos leva a acrescentar que essa convivência e a participação nos grandes organismos obrigam as Forças Armadas a manterem-se preparadas para responder aos compromissos assumidos pela política exterior do País.

"Garantir os Poderes Constitucionais" traduz-se por assegurar, no quadro de um Estado Democrático de Direito, a existência e, sobretudo, o livre exercício dos poderes da República.

É um dos compromissos fundamentais de vida democrática.

Por "Garantir a Lei", entende-se assegurar, por iniciativa de qualquer um dos poderes constitucionais e, quando insuficiente ou esgotada a capacidade das demais expressões e instrumentos do poder nacional, o cumprimento da lei, dos direitos e deveres

estabelecidos no ordenamento jurídico vigente.

Analogamente e atendidas as mesmas exigências, "Garantir a Ordem" significa assegurar condições para o equilíbrio e a harmonia sociais, que configuram a ordem interna — mais abrangente que a ordem pública — arbitrada por lei.

É importante perceber e salientar que as participações das Forças Armadas nos campos da lei e da ordem se processam somente por iniciativa de um dos poderes constitucionais e para assegurar o ordenamento jurídico-social por eles mesmos estabelecido.

Sejamos pragmáticos e reconheçamos que, ainda que a lei fundamental não previsse a destinação "garantir a lei e a ordem", dificilmente uma sociedade, através de seus representantes legítimos, aceitaria que suas Forças Armadas se mantivessem impassíveis e inativas, em presença de desordem ou grave ameaça à ordem econômica e social. Que governo responsável abriria mão do emprego de Forças Armadas na preservação da *ordem interna, constitucional e legal* — sublinho os termos — se a situação interna se deteriorasse ao ponto de chegar ao limbo do caos, fugindo ao controle dos instrumentos de manutenção da ordem?

Melhor que a atuação das Forças Armadas, nessas circunstâncias, seja feita com o respaldo da Constituição!

Nem se diga que é uma idéia anacrônica. Ou não é isso que acontece em nossos dias? Na Itália, no combate à máfia; na Irlanda, no combate ao terrorismo; na França, no controle da cir-

culação nas estradas do país, comprometida por manifestações públicas; nos Estados Unidos, no combate a distúrbios, em Los Angeles.

Cabe a ressalva de que são — e devem ser — intervenções episódicas, sem qualquer sentido de permanência.

Acrescento que o Estado-federação exige a participação das Forças Armadas na defesa interna. A autonomia dos Estados-membros, com atribuição de manutenção da ordem pública, não poderá excluir, jamais, a responsabilidade última da União nesse campo, pelo comprometimento que a desordem pode trazer para a unidade nacional.

Não é por outra razão que Aderson de Menezes declara, em "Teoria Geral do Estado":

"A Federação é uma organização jurídica baseada numa Constituição, na qual os Estados Federais concorrem para formar a vontade nacional e dispõem de poder de governo, nas respectivas jurisdições, sobre estes exercendo a União Federal supremacia na ordem interna, a par de sua soberania exclusiva, na ordem internacional."

Não obstante esse entendimento, por vezes presenciamos questionamentos acerca das atribuições das Forças Armadas, motivados pelos melhores propósitos por parte de uns poucos e, outros, certamente, deles participam com sentimentos dissociados dos interesses maiores da Nação ou, ainda, neles se inserem como arautos de uma pretensa modernidade.

A linha de pensamento exposta reafirma que a destinação das Forças Armadas estabelecida na Constituição de

1988 conserva-se atual, substantiva, inteligente e cercada de suficiente salvaguardas reguladas na Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991.

Como o Exército pensa o seu preparo e emprego para responder à sua destinação Constitucional?

Ressente-se da inexistência de uma Política de Defesa e de um Conceito Estratégico Nacional formais, detonadores de desdobramentos na área militar e capazes de proporcionar o embasamento para o planejamento estratégico da Força Terrestre.

Não podendo permanecer omissos, o Exército busca essa orientação interpretando as iniciativas e as posturas do governo, na leitura de documentos diversos e percebendo as idéias nas entrelinhas.

Com relação à defesa externa, o Exército orienta seu pensamento — como não poderia deixar de ser — pelos princípios que, em seu Art. 4º, a Constituição estabelece para reger as relações internacionais.

Tem consciência de que a Força Terrestre é um instrumento dissuasório com o qual a Nação deve contar para sustentar as negociações, as arbitragens e outros meios pacíficos para a solução de controvérsia internacionais, para assegurar que o Brasil não sofra ingerência de outros países em contraposição a seus interesses vitais, salvo aquelas ações acordadas em organismos internacionais ou no relacionamento regional ou bilateral.

Observa, igualmente, as posições adotadas por nossa diplomacia, em especial aquela que considera o território

rio brasileiro perfeitamente assentado, não admitindo discussão de fronteiras.

E mais: obviamente, o Brasil não aspira a conquistas ou a posturas agressivas ou belicosas.

Paralelamente, o Exército acompanha atentamente as tendências do novo ordenamento mundial, identifica as áreas de tensão e possível instabilidade e analisa os conflitos existentes ou potenciais que possam ameaçar os interesses vitais, avaliando-os diante de suas próprias deficiências e limitações.

Considera que a defesa externa — e o conceito aplica-se à interna — não é problema exclusivo das Forças Armadas; defender a pátria é dever de todos — cidadãos e instituições. Assim, a estruturação do Exército deve inevitavelmente harmonizar-se, equilibrar-se com a evolução dos outros segmentos da vida nacional.

Reconhece e está preparado para honrar sua parcela de responsabilidade nos compromissos internacionais assumidos, em particular os ligados ao continente americano.

Como consequência, com vistas a suas obrigações em defesa externa, o Exército visualiza as seguintes ações: *dimensionar-se, organizar-se e preparar-se de modo ajustado à estatura político-estratégico do País, em harmonia com as demais Forças, e no contexto de um desenvolvimento equilibrado das expressões do poder nacional. Vale dizer: guardar correspondência com o peso específico do País no concerto internacional; sua expressão geopolítica, malgrado qualquer dificuldade que atravesse, determinará sempre um elevado grau de interesse*

internacional pelo destaque político-econômico-militar que o Brasil possa alcançar.

Portanto, o Exército tem de ser não apenas o que as circunstâncias de hoje indiquem, mas, também e principalmente, o que o Brasil de amanhã exige, pois uma Força Armada se degrada por uma lei ou decreto, mas custa uma geração para recompor-se. Vale lembrar “que uma Força Armada pode permanecer cem anos sem ser empregada, mas não pode permanecer um minuto sequer sem estar preparada”. Se tal fato vier a ocorrer, jamais se justificará perante a Nação.

Por isso, com vistas à sua missão ligada à defesa externa, o Exército deve conservar-se em condições de:

- embora, sempre que possível preferindo a solução dos conflitos pela via da negociação, oferecer respaldo a essas gestões, prevenindo, dissuadindo e, se for o caso, repelindo atitudes hostis aos interesses vitais da Nação;
- garantir a inviolabilidade do território nacional;
- participar de forças de paz ou missões de observadores, sob a égide de organismos internacionais, como decorrência de compromissos assumidos pelo governo brasileiro.

Com vistas às suas missões de defesa interna, o Exército pauta seu preparo segundo as seguintes premissas:

- a defesa interna é alcançada e mantida pela aplicação do poder nacional, envolvendo todas as suas expressões, preferencialmente por iniciativas preventivas, de modo sistemático, gra-

dual, integrado e permanente;

- as questões internas precisam ser resolvidas sem a interferência de organismos internacionais, regionais ou mesmo de qualquer país, isoladamente ou no quadro de uma coligação ou aliança;

- a união e a integração das Forças Armadas com a Nação brasileira e com os organismos federais e estaduais de manutenção da ordem pública são fatores decisivos para o equilíbrio interno, conceito que merece breve apreciação esclarecedora, para afastar um entendimento meramente didático e hermético.

A presença nacional traz como benefícios:

- a plena expressão da integração Exército/Civis, que se processa nas organizações militares espalhadas pelo território, em pequenas guarnições que, somadas, respondem pela maioria de meios da Força Terrestre. Essa integração não pode ser entendida na impessoalidade das grandes cidades. Mas, no interior, se torna palpável, na sintonia, na interação, no convívio diário que permite, com orgulho e satisfação, ouvirmos, com frequência, o civil referir-se à organização militar como o "nosso quartel", o "nosso batalhão", o "nosso tiro de guerra";

- valendo-se da capilaridade, que as quase 800 organizações militares existentes Brasil a fora, levar o Poder Central a todos os pontos onde, por outros instrumentos, aquele poder se faz ausente, tênue ou intermitente, exercendo necessária afirmação da União Federativa;

- associada à movimentação dos militares, que assegura a visita às diferentes áreas de interesse operacional, faz com que um jovem tenente gaúcho, às margens do Javari, se sinta mais brasileiro que nunca, entusiasmado no cumprimento de sua missão profissional e de outras tarefas em proveito das comunidades que orbitam em torno dos postos pioneiros do Exército. Assim, age como administrador de conflitos, paramédico e, até mesmo, como conselheiro conjugal. Esse sentimento e essa consciência são indispensáveis em cada militar, para que a Instituição resguarde seu atributo de "nacional" e "permanente".

Eis porque o Exército pode afirmar, com toda convicção que é um "fator de integração nacional".

Estabelecidos os pressupostos e alinhadas as ações a conduzir, resta expor, em seus traços mais gerais, as linhas orientadoras da organização, da articulação no território e do adestramento da Força Terrestre.

A propósito, é inquietante a frequência com que se lê e se ouve opiniões sobre a estruturação e a organização das FA, mediante espantosas e imprudentes simplificações de matéria tão complexa. Por falta de informação ou por equivocada avaliação, ignoram uma série de condicionantes que, às vezes, se transformam em determinantes para aquelas definições: a extensão territorial do país e, em particular, de suas fronteiras; a distribuição demográfica e o grau de vivificação das fronteiras; a infra-estrutura territorial, importante para conside-

rações sobre mobilidade, suporte logístico e condições para apoiar o esforço de mobilização; as diferentes — bem diferentes — características fisiográficas de áreas operacionais; as possibilidades tecnológicas; a disponibilidade orçamentária; o respaldo de infra-estrutura industrial e seu potencial de mobilização para necessidade de guerra; os compromissos internacionais a atender; e as imposições de racionalização, que o Exército se atribui. Mas nunca esquecendo: a necessidade de presença nacional e a necessidade de poder dissuasório.

Presentemente, o Exército, em sua articulação, busca privilegiar a área estratégica prioritária: a Amazônia.

Aspira manter um núcleo de unidades completas e com o possível nível de agregação tecnológica, capaz de responder por uma estratégia dissuasória.

Convém atentar para o conceito dinâmico que deve cercar o dimensionamento do aparato dissuasório. O cenário atual, sem indicar um inimigo plenamente definido, conduzindo ao já referido permanente acompanhamento de pressões e ameaças que agem sobre os interesses do país e a contínua atenção às hipóteses de conflito, exige uma permanente reavaliação do poder de dissuasão. Por isso, aquele núcleo deve possuir, como uma de suas principais características, a flexibilidade para ajustar-se com presteza, em natureza e dimensão, à ameaça que se configurar.

Prevalece a convicção de que tal nível tecnológico, capaz de contribuir

para preservar a consciência de modernidade da Força, deve compatibilizar-se com a expressão e capacidade tecnológica nacional, mas sempre buscando atenuar o hiato que hoje nos separa de Exércitos de nações desenvolvidas.

Dentro desse entendimento, o Exército privilegia os investimentos em seus recursos humanos, preservando ao máximo as aplicações financeiras voltadas para o ensino, envolvendo a formação e o aperfeiçoamento do pessoal militar. Atenta, igualmente, para aquelas áreas capazes de preservar, durante a conjuntura desfavorável, a consciência de modernidade na Força; por exemplo, a informática, os projetos de pesquisa e desenvolvimento e a aviação do Exército.

Procura organizar, dotar e adestrar diferencialmente as demais organizações militares, não apenas por exigência de racionalização, mas, também, a fim de vocacioná-las para as missões específicas que lhes caibam (defesa territorial, defesa interna, aerotransporte, etc.) e compatibilizá-las com as áreas viáveis para suas atuações.

Convém ressaltar que essa exposição deteve-se, exclusivamente, nas missões essenciais do Exército. Deixo de focar as atividades complementares — construção, apoio às populações e tantas outras — que tradicionalmente a Instituição realiza, amplamente reconhecidas pela sociedade.

É tempo de concluir.

As Forças Armadas são universalmente compreendidas como instrumento de defesa externa, em cujo

âmbito exercem tarefa essencial em crise grave.

No âmbito interno, contudo, são elas também necessárias, adquirindo relevância quando outros instrumentos reguladores da vida nacional se mostrarem ineficazes.

O Exército considera, pois, que a Assembléia Constituinte legislou com descortino e senso de realidade ao fixar como destinação constitucional das Forças Armadas: a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, nos limites do ordenamento jurídico, da lei e da ordem.

Nesse quadro, é importante que o povo, por seus representantes, aos quais cabe a iniciativa do emprego das Forças Armadas, discuta o papel dessas instituições. Compreenda suas responsabilidades. Conheça o seu trabalho e esforço no sentido de manterem-se aptas a responder por sua destinação. E que, sobretudo, reafirme a sua confiança no cidadão fardado, premiando assim o seu desempenho histórico em favor da nacionalidade, da soberania, da integridade do nosso território de

grandeza continental, do resguardo de nossos valores e, certamente, da defesa da União e das Instituições.

Este encontro chega com oportunidade.

Hoje, mais que nunca, uma Nação possui a expressão que lhe concede um projeto comum, um *projeto nacional*. Que seja, de uma vez por todas, realmente de todos.

Para tanto, é indispensável que se recupere a capacidade de elaborar um pensamento nacional.

Um pensamento que contemple as Forças Armadas com o justo papel que lhes cabe em um *Estado moderno*, mas antes de tudo, *nacional*.

Um pensamento que não se deixe levar por precipitadas formulações sobre Forças Armadas divorciadas da realidade e que, a mais de hipotecarem nosso futuro, recompensam a pregação daqueles aos quais não interessam Forças Armadas capazes de respaldar as legítimas intenções políticas da Nação. Pensamento que traduza um compromisso — que é de todos nós — com o futuro, com o Brasil de amanhã.