



FORÇAS ARMADAS — SOBREVIVER É PRECISO (*)

Eduardo Italo Pesce

Reprodução de matéria publicado no informativo *Resenha* (nº 44 — Dez 92/Jan 93) do Centro de Comunicação Social do Exército, a qual transcreve artigo publicado na revista *Segurança & Defesa*, do Rio de Janeiro, RJ, com a devida permissão do seu editor.

Durante o governo Sarney, as Forças Armadas conseguiram ao menos “manter a cabeça fora d’água”, procurando evitar que a sua já acentuada defasagem tecnológica e militar se tornasse irreversível. Apesar de tais esforços, porém, o nível de operacionalidade das três forças singulares é hoje extremamente baixo. Em nosso País, o planejamento do preparo das Forças Armadas é seriamente prejudicado pela inexistência de uma política de defesa definida e pela ausência de uma ameaça externa ostensiva à nossa segurança, assim como pela crônica falta de recursos.

Após sofrer uma queda substancial na década de 70 (em consequência da política de “máximo de desenvolvimento com o mínimo de segurança” dos governos militares), o orçamento

militar brasileiro ficou abaixo de 0,8% do Produto Interno Bruto (PIB), ao longo da década de 80. No Orçamento Geral da União (OGU) para 1990, o menor dos últimos 40 anos, as despesas militares corresponderam a 0,56% do PIB, incluindo o pagamento do pessoal, e a 0,32% se excluído esse item.

A proposta orçamentária para 1991, a primeira elaborada pelo governo Collor, foi ainda mais austera. Sob tais circunstâncias, as possibilidades de que o orçamento das três forças singulares venha a ser objeto de aumento substancial, no atual quinquênio, é bastante remota. O único alento, no momento, reside na expectativa dos resultados advindos da reunião convocada pelo presidente Itamar Franco com todos os oficiais gerais das três Armas. Nessa reunião, a primeira do tipo convocada

por um presidente da República, serão discutidos as necessidades dos militares e as alternativas de financiamento para os seus programas.

ESTIMATIVA DOS GASTOS

No Brasil, por alegadas razões de segurança, os dados relativos a gastos militares costumam ser divulgados (quando o são) sob forma agregada, enquanto que, na maioria dos países ocidentais, os mesmos são normalmente desagregados em cinco categorias:

1. *Despesas com pessoal*, incluindo o pagamento do pessoal militar e civil (inclusive inativos e pensionistas);

2. *Aquisição de material*, incluindo a compra de equipamento, a sua produção por arsenais e fábricas militares, e o auxílio às empresas do setor (subvenções, empréstimos, financiamentos, etc.);

3. *Operação e manutenção*, incluindo as compras correntes (combustíveis, munição, alimentação, vestuário, etc.), a manutenção e o reparo dos equipamentos, e os custos imobiliários;

4. *Construção de instalações militares*, incluindo quartelamentos, bases e instalações de apoio;

5. *Pesquisa e desenvolvimento (P&D)*, incluindo os projetos desenvolvidos por instituições especializadas militares, ou financiados por recursos militares.

A estimativa dos gastos militares do Brasil não é tarefa fácil, não só pela escassez de dados a respeito, como

também pela dificuldade gerada por uma inflação elevada e por frequentes mudanças no padrão monetário. Além disso, não há propriamente um "orçamento de defesa", pois — na ausência de um Ministério da Defesa — os recursos do setor são alocados a diversas rubricas orçamentárias. O total divulgado dos gastos militares para 1990 (dos quais cerca de 43% correspondem às despesas com pessoal e 57% às demais despesas) é provavelmente o resultado da soma dos orçamentos dos três ministérios militares (Marinha, Exército e Aeronáutica), do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), do Gabinete Militar da Presidência da República (que acumula as funções de Secretaria-Geral do Conselho de Defesa Nacional), da Justiça Militar e do Ministério Público Militar. Sob o ponto de vista formal, a Secretaria de Assuntos Estratégicos é um órgão político, o qual não integra o Poder Militar.

CUSTOS CRESCENTES

Para avaliar corretamente o nível de gastos militares de um país, é necessário compará-lo com os de outros países da mesma área, uma vez que o poder militar é sempre relativo. O orçamento de defesa resulta da interação de diferentes fatores — tais como riqueza nacional (expressa numericamente pelo PIB), a percepção da ameaça e da adequação dos meios de defesa existentes, a influência de aliados poderosos, e os costumes e hábitos nacionais — que contribuem para elevar ou reduzir a porcentagem do

PIB que é gasta com as Forças Armadas.

Outro fator a ser considerado é o custo crescente dos equipamentos de defesa. O fenômeno do "multiplicador dos 6%" já foi praticamente incorporado à técnica de previsão orçamentária para defesa, em países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Segundo essa lei empírica, o aumento real de custo (descontados os efeitos da inflação) entre uma geração de equipamento militar e a seguinte é, em média, de aproximadamente 6% ao ano. Se denominarmos de "C" o custo, a preços atuais, de determinado equipamento, e de "R" o custo de sua substituição (em moeda constante, após "n" anos) por equipamento equivalente, capaz de desempenhar a mesma missão num ambiente mais moderno, teremos $R = C \times 1,06^n$. Em alguns casos, o fenômeno descrito ocorre de forma ainda mais drástica. O aumento real do custo de aquisição de novas belonaves, por exemplo, é de 8 a 11% ao ano. Tal custo corresponde a 25% do custo total de vida útil ao longo de 25 anos, enquanto que o custo de operação e manutenção (incluindo a guarnição) corresponde a cerca de 66% do mesmo total.

Como os custos dos equipamentos militares praticamente dobram a cada dez anos, as Forças Armadas da maioria dos países têm dificuldade em substituir o material antigo (especialmente o de maior custo), optando pela repotencialização dos meios existentes. Se os recursos destinados ao reaparelhamento não acompanharem a evo-

lução dos custos do material de defesa, as Forças Armadas entrarão num processo de obsolescência em bloco, como ocorre atualmente no Brasil.

Em termos simplistas, a parcela do orçamento militar destinada à aquisição de material deveria crescer à taxa média de 6% ao ano (em termos reais). Entretanto, se a relação custo/desempenho dos sistemas de armas é expressa por uma curva do tipo exponencial, a relação custo-eficácia é expressa por uma curva bastante inferior, o custo é mínimo mas a eficácia é quase nula; por outro lado, no trecho superior, um pequeno aumento de eficácia implica em grande custo adicional. Uma correta avaliação dos requisitos operativos — tendo em vista as tarefas, ameaças e cenários previstos — permite otimizar a relação custo/eficácia dos meios, maximizando o retorno dos recursos investidos no seu desenvolvimento e rompendo o impasse causado pelo "multiplicador de 6%".

AMEAÇA EXTERNA

A obsolescência dos três cenários tradicionais (a confrontação Leste-Oeste, a guerra revolucionária e o conflito regional) nos quais se baseava a estratégia militar brasileira criou para as Forças Armadas uma situação insólita: a ausência de uma ameaça externa ostensiva que pudesse orientar seu preparo. Entretanto, as crises no Golfo Pérsico, com a invasão do Kuwait pelo Iraque e, agora, o recrudescimento da agressividade desse último país, vêm demonstrar na prática que a concretização de uma ameaça, nos dias atuais,

pode ocorrer num prazo extremamente curto, ou mesmo sem que haja nenhuma manifestação prévia. A crise que envolveu Argentina e Grã-Bretanha, há mais de 10 anos, num conflito pela posse das Ilhas Malvinas, também pode ser citada com exemplo de como uma crise nas relações entre nações pode se desenvolver rapidamente, levando inclusive à guerra. No caso em questão, os analistas internacionais jamais poderiam conceber um confronto entre as duas nações, pois a própria Argentina era cliente tradicional da indústria bélica britânica, o que acabou criando sérios problemas logísticos para as próprias Forças Armadas Argentinas.

CRISE AUMENTOU NOS ANOS 80

No início dos anos 80, o Brasil era reconhecidamente uma potência média com interesses mundiais, e a decadência dos últimos dez anos não foi suficiente para alterar tal fato. Nosso país, porém, encontra-se inteiramente defasado no campo militar, pois os limitados meios de dissuasão bélica de que hoje dispõe são incompatíveis com a atual amplitude de seus interesses externos.

Em caso de conflito, a proteção de nossos interesses vitais (inclusive a vida e a segurança de vossos cidadãos), em áreas distantes como o Golfo Pérsico, depende unicamente da diplomacia do Itamaraty e da boa vontade de outrem, uma vez que nosso Poder Militar não tem capacidade para se projetar muito além de nossas fronteiras — exceto em

cooperação ou sob mandato internacional, a serviço da ONU (e mesmo assim poderíamos somente fornecer o contingente de tropa e um mínimo de equipamento, ficando qualquer força expedicionária que enviássemos a um teatro distante na dependência de apoio logístico das grandes potências participantes da operação).

Em termos relativos (e sob muitos aspectos, como blindados modernos e mísseis antiaéreos, até em termos absolutos), o Brasil é um país muito menos armado do que o pequeno Kuwait.

Por outro lado, o Iraque possui mais armamentos modernos (inclusive alguns de fabricação brasileira) que todos os países da América do Sul reunidos.

Devido à sua posição excêntrica (distante dos centros de poder, situados no Hemisfério Norte), a América do Sul tem sido um continente "marginalizado" sob o ponto de vista estratégico. Entretanto, episódios como o das Malvinas/Falklands, em 1982, reforçam a tese de que as guerras atuais dificilmente podem ser previstas, e trazem à luz o despreparo de países como o Brasil para enfrentar emergências de tal natureza. Além disso, à medida que se ampliarem os interesses externos do País (o que só não ocorrerá no caso de uma hecatombe política e econômica), crescerá a possibilidade de que estes venham a entrar em choque com os de outros países — os quais poderão sentir-se tentados a tirar vantagens de nossa fraqueza militar.

PREPARO MILITAR

A ausência de ameaça percebida —

além de possibilitar um nível extremamente baixo de gastos militares — resultou no “desemprego institucional” de nossas Forças Armadas, chegando mesmo a produzir uma grave crise existencial, capaz de transformá-las num organismo burocrático destituído de função. Nossa política externa ainda não despertou para a dura realidade do poder na conduta das relações entre Estados soberanos, e o Brasil tampouco dispõe de uma política de defesa que efetivamente contemple a preservação de seus interesses.

A crise de nosso preparo militar deve ser analisada no contexto da grave crise política, econômica, social e moral por que passa a Nação. Seria ingênuo acreditar que um país não plenamente desenvolvido, como o Brasil, pudesse produzir um poder militar com características semelhantes ao de potência média cujo desenvolvimento foi anterior ao nosso, e cujo padrão de vida é bem mais elevado. Apesar disso, porém, nossas Forças Armadas já atingiram um nível razoável de profissionalismo, e devem esforçar-se para elevá-lo mais ainda. Em contrapartida, as lideranças políticas não podem continuar a se omitir em relação aos assuntos de defesa, sob o pretexto de que “o povo não come canhões”. Assim como a possibilidade de um incêndio faz surgir a necessidade de se manter o Corpo de Bombeiros, o fato de que guerras ou crises internacionais não podem ser previstas é que faz surgir a necessidade da manutenção de Forças Armadas bem equipadas e adestradas.

Sem dúvida, as Forças Armadas e

o Serviço Diplomático são os atores mais visíveis das relações interestatais. A deterioração de qualquer um deles, portanto, poderá ser percebida como um sinal externo da deterioração de um Estado soberano. De acordo com o Artigo 142 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares. Portanto, sua manutenção exige dotações orçamentárias adequadas ao cumprimento de sua destinação principal de defesa do país contra ameaças e agressões externas. O sucateamento das Forças Armadas equivale a transformá-las numa milícia de segurança interna, sem capacidade de atuar num conflito militar clássico. Ironicamente, isso é exatamente o que os senhores constituintes tanto se empenharam em evitar...

A superação do despreparo militar não pode ter maior prioridade que a superação da crise por que passa o Brasil. Entretanto, os programas militares já iniciados não devem ser interrompidos, sob pena de serem desperdiçados os recursos públicos já investidos. Convenhamos que o aperto orçamentário das três forças já atingiu seu limite. É preciso conter e, a médio prazo, reverter o processo que um oficial-general de nossa Marinha já qualificou de “uma caminhada suicida para a extinção das Forças Armadas”.

Não tocaremos aqui no problema da indústria nacional de defesa. Basta apenas observar que, durante a última década, o comércio de armas ocupou um lugar de considerável destaque em nossa pauta de exportações, o que le-

vou nossa indústria de defesa a tornar-se dependente de mercados externos situados, muitas vezes, em áreas de tensão (principalmente no Oriente Médio). Tal dependência contribuiu para aumentar a defasagem entre a limitada capacidade militar do país e a amplitude dos interesses e objetivos a proteger. O envolvimento militar (via indústria de defesa) do Brasil em áreas fora do alcance de atuação de suas Forças Armadas coloca o país em situação extremamente vulnerável, no caso de um conflito internacional. A crise do Golfo Pérsico, com suas conseqüências para o Brasil, apenas veio confirmar tal fato.

CONCLUSÃO

A fim de defender sua soberania e seus interesses, o Brasil necessita de um poder militar compatível com seu grau de desenvolvimento. A solução de tal problema passa por um "enxu-

gamento" da máquina federal, para permitir uma melhor racionalização dos recursos. A diminuição do número de Ministérios é apenas uma das medidas para que isso aconteça — outras se fazem necessárias, até que se chegue a um ponto em que o Governo Federal possa se concentrar nas atribuições que são realmente suas — entre elas as Forças Armadas. Apenas um Governo austero pode exigir austeridade de suas Forças Armadas.

Para alguns, pode parecer antipático dizer que as necessidades operativas devem ter prioridade sobre as atividades subsidiárias — mas é assim que tem que ser. Existam ou não ameaças externas reais ou potenciais, o reequipamento e os mecanismos de integração das Forças Armadas devem ser desenvolvidos em tempo de paz, pois seria muito mais penoso desenvolvê-los sob a pressão resultante da conduta de operações de guerra.

EDUARDO ÍTALO PESCE é analista político e militar, e um dos redatores da revista Segurança & Defesa.