



AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS: POLÍTICA MILITAR E POSSIBILIDADES CONVENCIONAIS DE UMA POTÊNCIA EM ASCENSÃO

William Perry

O autor é diretor-assistente do Centro de Estudos Brasileiros, da Escola de Estudos Internacionais Avançados da John Hopkins University, Washington, D.C. É membro do "Foreign Policy Research Institute" e co-autor de "Brazil, the United States and the Southern Cone".

O presente estudo foi transcrito da *Military Review*, edição brasileira, 4º trimestre de 1978.

O rápido desenvolvimento sócio-econômico do Brasil, durante os últimos 10 anos, permitiu que essa nação aperfeiçoasse suas possibilidades convencionais de segurança sem exercer um impacto adverso sobre o setor civil. Suas forças armadas modernizadas, apesar de consideráveis e poderosas segundo os padrões latino-americanos, situam-se em relativa inferioridade quando comparadas a potências regionais de outras partes do mundo. Como uma potência militar e econômica emergente na região, o Brasil encontra-se em curso de um processo evolutivo e está reformulando sua participação tanto no Hemisfério Ocidental quanto no campo internacional mais amplo. O relacionamento especial, existente entre o Brasil e os Estados Unidos, está sendo modificado. Apesar de aquela nação permanecer como aliada dos EUA, os laços cliente-patrocinador são coisas do passado. À medida que o Brasil se torna mais auto-confiante, essa relação deve evoluir para uma relação entre parceiros moralmente iguais. As Forças Armadas brasileiras proporcionam flexibilidade à política militar, contribuem para a estabilidade nacional, cooperam no desenvolvimento econômico e estão cada vez mais capacitadas para implementar a política militar de seu país como potência nacional emergente.

INTRODUÇÃO

Até o presente, a maior parte do interesse acadêmico dedicado às Forças Armadas brasileiras tem se focalizado sobre seu papel político interno. No passado, alguma atenção foi dedicada às políticas de segurança interna adotadas por essas Forças. Mais recentemente, surgiu um considerável interesse em relação ao potencial para fins militares do programa nuclear brasileiro. Entretanto, o conteúdo e as im-

plicações da política militar convencional do Brasil têm sido completamente ignorados.

A expressão "segurança" era em geral empregada de forma ampla, abrangendo não só assuntos que os norte-americanos considerariam como do âmago da defesa nacional, mas também aspectos relacionados com a ordem pública, assuntos políticos — e até mesmo o rumo geral do desenvolvimento nacional. Não é objetivo deste artigo abordar o papel desempenhado pelas Forças Armadas brasileiras no campo da segurança política interna ou a sua participação no processo de desenvolvimento nacional.⁽¹⁾ Também não é intenção do autor focalizar as implicações militares do programa nuclear brasileiro, nem apresentar um extenso sumário das relações de segurança internacional do Brasil. O objetivo mais limitado deste trabalho é traçar as políticas adotadas pelos mais recentes governos brasileiros em busca do desenvolvimento da capacidade militar convencional da nação e acrescentar, de forma sucinta, as implicações das atuais tendências nesta área para a evolução do relacionamento internacional do Brasil. Assim, para os fins deste artigo, expressões como "forças armadas" e "segurança" são empregadas dentro do sentido internacional de defesa nacional.

Durante os últimos cinquenta anos, os planejadores políticos brasileiros consideraram que seus interesses convencionais de segurança eram melhor atingidos através da:

- Manutenção de um equilíbrio geral com as capacidades militares modestas dos vizinhos mais importantes (em particular a Argentina);
- Invariável fidelidade às políticas de segurança regional e internacional dos Estados Unidos.

No contexto de segurança da América do Sul, o Brasil surge como um embaçado gigante. Apesar de, por si só, estar em relativa igualdade com os outros principais estados do Continente, as deficiências qualitativas de sua instituição militar (intimamente relacionadas com a relativa debilidade das instituições social e econômica) impedem a nação de aspirar mais do que paridade com a Argentina, na Bacia do Prata, ou maior projeção no sentido de influenciar outras áreas do Continente.

Em termos mundiais, as possibilidades de segurança brasileira não são ponderáveis. Entretanto, para reforçar sua posição continental e como garantia contra o abuso de potências extracontinentais, o Brasil aliou-se intimamente aos EUA. Por

1 — Estas tarefas foram realizadas por um certo número de observadores qualificados, dentre os quais se destaca Fred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Imprensa da Universidade de Princeton, Princeton, N.J., 1974.

uma variedade de razões, este relacionamento foi inusitadamente cerrado e bastante além do envolvimento nominal da maioria dos estados latino-americanos nas medidas de segurança relativas à participação no "sistema inter-americano".⁽²⁾

O Brasil apoiou as declarações de guerra dos EUA em ambas as guerras mundiais e um ponderável contingente de forças brasileiras (supridas pelos depósitos americanos) serviu no Teatro de Operações da Itália durante o último conflito. Os governos brasileiros também foram em geral favoráveis às iniciativas de segurança apoiadas por Washington em outras ocasiões, participando do contingente ocidental destinado a diversas atividades de manutenção de paz das Nações Unidas e colaborando intimamente com os Estados Unidos na intervenção na República Dominicana em 1965. Os governos das duas nações também se mantiveram ligados por uma série de acordos relacionados com a segurança, incomuns mesmo no contexto do relacionamento dos EUA com a América Latina neste campo,⁽³⁾ e o Brasil foi, de uma forma geral, um destinatário favorecido da assistência militar americana.⁽⁴⁾

O curso de acontecimentos recentes, entretanto, influiu profundamente para modificar essa situação tradicional. Em termos gerais, o ritmo rápido do desenvolvimento brasileiro dotou a nação de uma destacada potencialidade militar, enquanto que a constante evolução do ambiente internacional alterou consideravelmente o ponto de vista predominante no Brasil acerca de como empregar sua crescente capacidade. Essa nação sul-americana dispõe agora de bases econômica e social que dão margem à obtenção de capacidade militar significativa e autônoma. Enquanto isso, o continente sul-americano foi palco de consideráveis alterações nas tradicionais formas de relacionamento e da proliferação de uma tecnologia militar poderosa, que pode ser o presságio do renascimento da política de poder entre os principais atores regionais.

No contexto mundial, a tendência vigente da política internacional se volta no sentido de um sistema no qual os alinhamentos históricos ou ideológicos estritos não mais são considerados como de importância crítica.⁽⁵⁾ Além disso, a continua-

2 - A evolução deste "reclacionamento especial" foi abordada por Bradford Burns, em *The Unwritten Alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*, Imprensa da Universidade Columbia, N. Y., 1966.

3 - Entre esses laços singulares encontram-se a Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos, uma numerosa Missão Naval americana no Rio de Janeiro e a íntima participação dos EUA na criação da Escola Superior de Guerra do Brasil.

4 - Entre 1947 e 1968, o Brasil recebeu mais de 1,2 bilhão de dólares em empréstimos e concessões, aproximadamente 31% da assistência militar global americana à América Latina. Este valor equivalia a 2,5 vezes o total destinado ao segundo maior assistido e a mais de 10 vezes à destinada à principal preocupação do Brasil no campo da segurança, a Argentina. Veja *U.S. Overseas Loans and Grants*, Agência de Desenvolvimento Internacional, Washington, D.C., Mai 74.

5 - Acerca desses assuntos gerais, veja William Perry, "A Evolução do Papel Internacional da América Latina", dados, número 15, 1977.

da emergência do Brasil como um participante internacional de importância ter sido acompanhada, como se poderia prever, pela proliferação de divergências com seu vizinho norte-americano. Essas tendências, em seu conjunto, têm solapado de forma substancial os fundamentos das políticas de segurança tradicionais do Brasil.

A doutrina de segurança brasileira (representada em particular pelo pensamento da influente Escola Superior de Guerra) é sofisticada e altamente sensível a circunstâncias em evolução.⁶ Assim, o recente impacto das tendências internas e internacionais refletiu-se com presteza nas diretrizes adotadas pelos organismos responsáveis pela manutenção da segurança nacional. Não há um plano básico (pelo menos de conhecimento público) para tal processo, e é perfeitamente visível que o abandono de determinadas políticas é com freqüência precipitado por acontecimentos não-previstos. Não obstante, é possível discernir-se o traçado geral da evolução estratégica através de trabalhos e pronunciamentos das autoridades responsáveis e, mais importante ainda, das tendências cada vez mais claras demonstradas para política de segurança da nação.

Esta política no Brasil contemporâneo está basicamente voltada para a solução de certas deficiências qualitativas, que tem impedido o país de empregar suas possibilidades militares convencionais de forma "competitiva" com outras nações importantes e para o continuado desenvolvimento da autonomia da nação em assuntos militares. Deve-se reconhecer que a busca desses objetivos está severamente restringida pelo prudente respeito da liderança nacional às demandas de recursos necessários ao desenvolvimento sócio-econômico.

Segundo o ponto de vista oficial, é necessária uma sólida base de segurança para a promoção eficaz do desenvolvimento do Brasil. Recentemente, entretanto, tornou-se necessário um substancial reforço ao processo de desenvolvimento sócio-econômico do país, a fim de garantir seus interesses de segurança a longo prazo. Apesar dessa restrição, podem-se notar consideráveis avanços na capacidade convencional de segurança do país, mediante um exame das características aparentes em áreas críticas, com o comando e a organização, o desdobramento, os gastos e as aquisições, bem como através das modificações ocorridas no tradicional relacionamento de segurança internacional do Brasil.

COMANDO E ORGANIZAÇÃO

Subordinados ao Presidente, os Ministros do Exército, Marinha e Força Aérea (normalmente oficiais-generais das respectivas forças singulares) e uma junta de chefes de estado-maior embrionária, estão à testa das Forças Armadas brasileiras.

6 — A Escola Superior de Guerra (ESG) foi bem focalizada por Stepan, *op. cit.*, bem como por Ronald M. Schneider, *The Political System of Brazil*, Imprensa da Universidade Columbia, N.Y., 1972; e Wayne Selcher, "The National Security Doctrine and Policies of the Brazilian Government", *Parameters*, volume VII, número 1, 1977, pp. 10-24. A publicação da ESG, *Segurança e Desenvolvimento*, é também particularmente boa e, sem dúvida, uma fonte de informações reconhecida nestes assuntos.

as. Pouco existe no sentido da integração funcional das forças singulares e cada qual permanece bastante independente e ciosa de suas próprias prerrogativas.

Como reflexo de seu papel, o Exército é a força predominante, porém respeita as esferas de competências das outras forças, bem como suas posições mais modestas no sistema político da nação. A eficiência das decisões militares e, talvez, também a estabilidade do governo, repousam sobre a continuidade deste relacionamento entre as três forças singulares. Na prática, isto torna pouco provável a ocorrência de alterações fundamentais na atual estrutura.

Sem embargo, existem numerosas áreas da política militar nas quais as três forças singulares estão facilmente de acordo. Desde 1964, por exemplo, tem havido uma constante tendência no sentido da centralização da responsabilidade dos assuntos de segurança nas mãos das Forças Armadas. As tradicionalmente poderosas milícias estaduais foram limitadas, as forças policiais expandidas, enquanto que a eficiência de ambas e seu relacionamento com o governo central através do Ministério do Exército foram aumentados.⁽⁷⁾

As tentativas de centralizar e reformular a cadeia de comando nas Forças Armadas têm sido feitas com mais circunspeção. Apesar disso, foram introduzidas medidas dignas de destaque no sentido de racionalizar procedimentos, extirpar processos tradicionais ineficientes e melhorar o desempenho técnico e administrativo do pessoal. De tempos em tempos, tem-se mesmo discutido a consolidação de todas as funções de segurança, subordinadas a um ministro da defesa.

Após 1964, o valor absoluto das Forças Armadas do país aumentou de forma gradual porém constante. O Brasil mantém atualmente forças que totalizam 257.200 homens. O efetivo autorizado do Exército é de 170.000 homens, enquanto que o da Marinha (incluídos os fuzileiros navais) situa-se em 45.800 e a Força Aérea alcança 41.400. Dessa forma, as forças brasileiras superam de forma significativa as de qualquer outro estado sul-americano e são equivalentes às de quaisquer outros dois (Quadro 1). Além disso, elas podem recorrer a uma fonte de efetivos que é superior à de todos os outros estados sul-americanos reunidos.

Assim, a superioridade militar quantitativa do Brasil no contexto regional é obtida por meio de uma taxa de mobilização de efetivos bastante baixa em relação a seus vizinhos.⁽⁸⁾ As projeções dos contingentes populacionais indicam que essa vantagem será mantida e até mesmo aumentada de alguma forma, no decorrer da próxima década.

As Forças Armadas brasileiras, entretanto, já há muito gozam de tal superioridade numérica no contexto regional. O problema que existe resulta, historicamente, do baixo nível de desenvolvimento social da nação (em particular, os pa-

7 - Stepan, *op. cit.*, p. 18.

8 - A porcentagem da população brasileira que presta serviço militar situa-se em 0,2%, em comparação com 0,68% da Argentina. General Carlos de Meira Mattos, *A Geopolítica e as Projeções do Poder*, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, Brasil, 1977, p. 100.

drões sanitários e de ensino) e de uma taxa insuficiente de despesas militares em relação ao efetivo (implicando deficiências na instrução e no equipamento) e tem comprometido a qualidade das Forças Armadas brasileiras. Nos últimos anos, entretanto, a taxa de analfabetismo do Brasil vem se reduzindo continuamente e, apesar da persistência de uma substancial camada não-desenvolvida da sociedade, a reserva de efetivos relativamente bem qualificados expandiu-se de forma correspondente. Este grupo já é bem superior à demanda do serviço militar obrigatório da nação.

Esses fatores, em combinação com a natureza relativamente atraente do serviço militar durante os recentes anos, redundam em que as Forças Armadas brasileiras, no momento, têm pouco ou nenhum incentivo para absorver os analfabetos ou os elementos socialmente inferiorizados.⁽⁹⁾ Além disso, sua expansão numérica vagarosa, em relação aos dispêndios em crescimento acelerado e aos programas de instrução destinados a alcançar um estágio tecnologicamente mais avançado de material, implica a melhoria substancial da qualidade do efetivo.

QUADRO 1

FORÇAS ARMADAS DOS PRINCIPAIS ESTADOS SUL-AMERICANOS, 1976*

Países	Total	Exército	Marinha	Força Aérea
Brasil	257.200	170.000	45.800	41.400
Argentina	132.800	83.500	32.300	17.000
Chile	79.600	45.000	23.800	10.800
Peru	63.000	46.000	8.000	9.000
Colômbia	54.300	40.000	8.000	6.300
Venezuela	42.000	28.000	8.000	6.000

* Valores extraídos de *The Military Balance, 1976-1977*, Instituto Internacional de Estudos Estratégicos. Londres, Inglaterra, 1976.

DESDOBRAMENTO

O controle operacional das forças terrestres brasileiras é exercido através de quatro Exércitos, cujos quartéis-generais localizam-se respectivamente no Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife. Existem também Comandos para a Amazônia e para o Distrito Federal. As forças navais e aéreas estão organizadas de forma similar, porém não análoga, em bases regionais.

9 — Stepan, *op. cit.*, pp. 15-17.

Tradicionalmente, o grosso das Forças Armadas brasileiras tem sido concentrado em torno dos principais centros populacionais e adjacentes à fronteira sul, de significação militar. Em contraste, as distantes áreas do norte e oeste do Brasil estão guarnecidas de forma bastante esparsa. Apesar da persistência desse padrão, é bastante evidente a crescente atenção dedicada ao vasto interior brasileiro.

No presente, estes objetivos parecem estar limitados à ocupação efetiva do território e à prestação de serviços sociais em áreas remotas, em vez da execução de funções militares. Não é fácil obter dados precisos, porém a presença militar nessas regiões aumentou de forma substancial durante os últimos anos.⁽¹⁰⁾ Consideradas as imensas dimensões da área, as guarnições ainda estão relativamente esparsas, porém sua mobilidade está sendo reforçada pelo progresso alcançado no programa de construção de estradas e na expansão da rede de transporte aéreo.

Esse aumento do realce atribuído ao Norte e ao Oeste do Brasil refletiu-se nos reajustamentos administrativos. Por exemplo, o Comando Naval da Amazônia foi transferido, no final da década de 1960, de Belém, na costa atlântica, para Manaus, no coração do Amazonas.

As iniciativas do Exército estão sendo acompanhadas pela Marinha e pela Força Aérea Brasileira. Aquela, impulsionada pela aquisição de modernas embarcações especialmente destinadas à tarefa, está exercendo com presteza uma ação de presença mais substancial na extensa rede fluvial do país. Da mesma força, a Força Aérea constrói numerosos aeroportos destinados a apoiar a manutenção das redes de transporte e comunicações nestas áreas remotas. Essas duas forças singulares foram encarregadas da nova e importante tarefa de patrulha e vigilância, relacionada com a pretensão brasileira à faixa marítima de 200 milhas.⁽¹¹⁾ As Forças Armadas brasileiras estão sendo redobradas em áreas mais avançadas e estrategicamente localizadas, como o novo complexo em Santa Maria, no Rio Grande do Sul.⁽¹²⁾ A base de mísseis em Barreira do Inferno, que obedece a uma orientação científica, também é cenário do aumento de atividade militar — precursora, sem dúvida, de futuro desenvolvimento.⁽¹³⁾

GASTOS

A melhoria da qualidade das forças armadas e a expansão dos objetivos de

- 10 — Por exemplo, os objetivos cada vez mais amplos das atividades das Forças Armadas nessas áreas são descritas por uma publicação do Exército Sentinelas do Amazonas, do Centro de Relações Públicas do Exército Brasileiro.
- 11 — Sobre este aspecto, consulte Michael Morris, "Trends in U.S. — Brazilian Maritime Relations", *Inter-American Economic Affairs*, Inverno 1973, pp. 3-24. Além disso, surgem constantemente novas áreas de responsabilidades, conforme demonstrado por um artigo recente acerca de projetos para a defesa dos novos campos petrolíferos da nação, situados na faixa marítima. Veja o *Giobo*, 5 de setembro de 1977, p.5.
- 12 — Veja Michael Arkus, "Brazil's Spectacular Space Age Launch Site", *The Christian Science Monitor*, 3 Jul 75, p. 10.
- 13 — "Brazil: Good Fences Make Good Neighbors", *Latin America*, 22 Oct. 71.



EE-11 Urutu

suas operações exigem a aplicação constante e substancial de recursos financeiros. Nesta área, o rumo seguido pela política governamental é bastante claro. Durante doze anos que se seguiram à Revolução, o orçamento militar mais do que quadruplicou — aumentando (em dólares corrigidos) de menos de 500 milhões, em 1963, para mais de 2,2 bilhões, em 1975.⁽¹⁴⁾ Este valor tem particular significação no contexto regional, já que corresponde aproximadamente aos dispêndios para fins militares de todas as outras maiores potências sul-americanas combinadas. (Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela dispenderam em conjunto 2,3 bilhões de dólares durante o mesmo ano).

Por outro lado, os padrões obedecidos pelos gastos de defesa do Brasil não devem ser encarados como particularmente precipitados ou como uma diversão debilitante de recursos, desviados para fins militares. Como porcentagem do produto nacional bruto, os gastos militares brasileiros (1,44% em 1963) eram os mais baixos dentre os mais importantes países sul-americanos — em um continente que, por sua vez, tem tradicionalmente gastos mínimos para a defesa, segundo os padrões mundiais. Este percentual aumentou de forma rápida logo após a Revolução (para 2,61% em 1964), mas declinou em seguida e permaneceu relativamente constante durante a década de 70, em um nível bastante compatível com os demais principais estados latino-americanos (Quadro 2).

14 — *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1956-1975, 1963-1973*, Agência de Desarmamento e Controle de Armas dos EUA, Washington, D.C.

É claro, então, que a maior parte dos gastos estão sendo canalizada para o rápido crescimento da economia brasileira desde 1968. A porcentagem dos recursos nacionais dedicados às instituições de defesa não aumentou de forma apreciável. Porém o processo de desenvolvimento, que já tornou o Brasil uma potência econômica mundial de importância, em breve, da mesma forma, irá torná-lo também uma potência militar.

QUADRO 2

GASTOS MILITARES LATINO-AMERICANOS COMO PORCENTAGEM DO PRODUTO NACIONAL BRUTO - 1963 E 1975*

Ano	Argentina	Brasil	Chile	Peru	Colômbia	Venezuela
1963	2,3	1,44	2,33	2,84	1,61	1,92
1975	2,23	2,21	4,32	4,8	1,22	2,08

* World Military Expenditures and Arms Transfers, 1966-1975, 1963-1973, Agência de Desarmamento e controle de Armas dos EUA, Washington D.C.



Cascavel EE-9

Deve ser assinalado, entretanto, que, tanto em termos relativos quanto absolutos, os gastos militares brasileiros não se aproximam sequer dos níveis alcançados por países como o Irã, Índia ou Arábia Saudita — já muito aquém das potências militares de primeira e segunda grandeza no sistema internacional. Além disso, estes gastos incorporam certos tipos de serviços sociais, tais como mapeamento, construção de estradas, transporte, auxílio à navegação e comunicações — em particular nas áreas mais remotas do país.

Apesar de os gastos relativos às Forças Armadas virem crescendo constantemente, sua repartição entre as forças singulares permaneceu mais ou menos constante até há pouco. Dados de 1973 demonstram que 51% do Orçamento Federal para fins militares foi destinado ao Exército, enquanto a Força Aérea e a Marinha receberam 25 e 24%, respectivamente.⁽¹⁵⁾ Essas porcentagens parece terem se mantido constantes desde a década de 1950 e é provável que reflitam um entendimento do quadro entre as forças singulares. O recente impulso para aquisição de material bélico dispendioso pelas forças mais adiantadas tecnologicamente (isto é, a Força Aérea e a Marinha) alterou este padrão de certa forma durante os últimos anos. Mas essa situação é, talvez, só um fenômeno temporário, que será superado quando tiver lugar a substituição efetiva de material bélico das forças terrestres.

Sob outros aspectos, entretanto, ocorreram acentuadas modificações no destino das verbas destinadas à defesa. Por tradição, os gastos brasileiros eram em grande parte destinados a despesas com pessoal (vencimentos, proventos para a inatividade e assim por diante). Entretanto, nos últimos anos, foi dada uma atenção bem maior ao aperfeiçoamento das três forças singulares, através dos aumentos de gastos de capital. De 1950 a 1969, as despesas com pessoal consumiram 83,5% do orçamento das Forças Armadas. Durante o mesmo período, 5,5% deste era destinado aos "investimentos de capital" e 11%, a "outras despesas" (inclusive manutenção e instrução).⁽¹⁶⁾

O aumento inicial nos gastos militares após a Revolução de 1964 pode ser atribuído em particular aos aumentos de vencimentos. Durante a era Quadros Goulart, a inflação galopante, tanto quanto os aumentos de salários mais rápidos em outros setores, solapou de forma drástica os vencimentos reais dos militares. Os anos entre 1964 e 1967 constituíram, dessa forma, um período de reajuste orçamentário, durante o qual a remuneração dos militares pudesse ser recolocada em um nível satisfatório. Mesmo agora, entretanto, a evasão de jovens e promissores oficiais, atraídos pelos salários mais elevados oferecidos pela indústria brasileira, acarreta alguns problemas. Desde o final da década de 1960, o principal interesse está voltado para a modernização das forças armadas e para a aquisição de armamento. Em 1971, as despesas com o pessoal estavam previstas para se reduzirem a 61% do orçamento, permitindo que as despesas de capital e outras despesas aumentassem para 21 e 18% respectivamente.⁽¹⁷⁾

15 — Boletim Federal, Fev 73, Orçamento Militar Brasileiro, 1973, p. 134, *passim*.

16 — Antonio Carlos da Silva Muricy, "O Exército como Instrumento de Ação Política Nacional", Segurança e Desenvolvimento, número 143, 1971, pp. 69-70.

17 — *ibid.*

Até meados da década de 60, o equipamento em uso pelas forças militares brasileiras (como também por todas as demais latino-americanas — exceto Cuba) era antiquado e rudimentar em sua maioria. As forças de terra, do mar e do ar possuíam somente quantidade limitadas de material e de armamento — quase sempre excedentes norte-americanos da época da 2ª Guerra Mundial ou da Guerra da Coreia. Não há dúvida de que a correção completa das tradicionais deficiências da instituição militar brasileira exigiria particular atenção para o aspecto de material.

Desde aquela época e mais particularmente desde 1968, medidas concretas relacionadas com tal preocupação têm estado em constante e crescente evidência. Um percentual cada vez maior de gastos militares sensivelmente majorados tem-se destinado ao "equipamento básico" — com a grande maioria deste total voltada para a aquisição de equipamento militar moderno e tecnologicamente sofisticado. Esta tendência não está restrita ao Brasil e, na realidade, está inextricavelmente relacionada a uma tendência regional generalizada, em particular entre os mais importantes estados da América Latina. Além disso, esse movimento foi acompanhado por uma bem caracterizada mudança das fontes de suprimento de material militar na América Latina.

Basicamente, os Estados Unidos gozaram de um quase monopólio no suprimento do equipamento militar para a América Latina durante o período imediato que se seguiu à 2ª Guerra. Por uma combinação de razões altruísticas e de interesse próprio, Washington geralmente utilizou essa posição para limitar a capacidade bélica das nações da área e equilibrar suas possibilidades *vis-à-vis* a antagonistas em potencial.

No final da década de 60, entretanto, esta política estava se tornando cada vez mais conflitante com as crescentes possibilidades e aspirações das principais nações latino-americanas. As tentativas de obter armamentos de tecnologia sofisticada dos EUA eram invariavelmente bloqueadas e, de fato, foram estabelecidas novas condições, restritivas e onerosas, para a transferência de armamentos para as nações latino-americanas. Em consequência, os países da área simplesmente voltaram-se para fontes de suprimentos fora do Hemisfério, a fim de aperfeiçoar seus arsenais.¹⁸ Além disso, as nações que dispunham de capacidade técnica e econômica (inclusive o Brasil) muito se adiantaram no sentido de estabelecer indústrias nacionais de armamento a fim de satisfazerem suas demandas. Esta última medida possui as vantagens adicionais de melhorar a capacidade tecnológica local, proporcionar empregos, reduzir os custos da importação e incentivar o orgulho nacional e a independência.

18 — O estudo clássico desse fenômeno é a obra de Luigi Einaudi, Hans Heyman Jr., David Ronfeldt e Cesar Sereseres, *Arms Transfers to Latin America: Toward a Policy of Mutual Respect*. The Rand Corporation, Santa Mônica, Calif., 1973.

Dispondo de experiência semelhante a outros estados latino-americanos e de maior capacidade para superar os obstáculos, o Brasil conquistou uma sólida posição no sentido de forjar uma política de aquisições diversificada e auto-suficiente.⁽¹⁹⁾ Assim, no decorrer da última década, as forças de terra, do ar e do mar da nação brasileira foram quase que completamente reequipadas com uma quantidade modesta, porém respeitável, de modernos sistemas de armas.

No setor aéreo, o monopólio americano foi quebrado (e o Brasil adquiriu os primeiros caças-bombardeiros modernos) com a entrega de 16 aeronaves *Mirage* durante os anos de 1972 a 1973. Mais tarde, também, foi adquirido da França moderno equipamento de defesa aérea e de controle de tráfego. A subsequente reconsideração americana de sua política acerca de fornecimento de aeronaves para as nações latino-americanas permitiu que o Brasil obtivesse 48 modernos caças Northrop *F5E Tiger II*.⁽²⁰⁾ No conjunto, os *Mirage* e os *F5* proporcionam no Brasil um número razoável de aeronaves relativamente sofisticadas para emprego em combate.

A política brasileira de aquisições tem-se mostrado também bastante ativa em outro setor diverso do sistema de defesa aérea. E é nessa área que foram dados os passos mais marcantes com a nacionalização da produção aeronáutica. Fundada em 1969, a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., ou EMBRAER, fez progressos verdadeiramente espetaculares no decorrer dos últimos sete anos.⁽²¹⁾ Iniciando, em 1977, com a fabricação de cinco tipos de pequenas aeronaves destinadas à agricultura, a EMBRAER diversificou em curto prazo sua linha de produção, incluindo dez projetos diferentes destinados à agricultura, ao transporte de carga e de passageiros e a fins militares e expandiu sua produção para mais de 500 aeronaves em 1976.

Do ponto de vista puramente militar, os mais importantes desses aviões são o Bandeirante, que foi adaptado (de sua finalidade comercial original) para atividades de patrulha e o EMB326 GB Xavante, que é uma aeronave de treinamento e de apoio às operações terrestres. Construído mediante licença da Aeronáutica Macchi da Itália, o Xavante constituiu-se em um exemplo particularmente bem sucedido da expansão simultânea da capacidade de nacionalização da indústria aeronáutica militar. Foram produzidas mais de cem dessas aeronaves durante os últimos anos, permitindo a substituição de antigos aviões fabricados nos Estados Unidos, anteriormente utilizados em tais missões.

O planejamento para a expansão das instalações para a fabricação de aeronaves, tanto no setor civil quanto no militar, é igualmente ambicioso. O início da produção de sobressalentes para o *F5* demonstra existir a intenção de aperfeiçoar, tanto quanto de expandir, as atividades da EMBRAER. Além disso, vendas recentes dos produtos dessa empresa a governos estrangeiros (Uruguai, Chile, Líbia e Togo)

21 - A Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., apresentou com orgulho expressiva documentação editada em inglês acerca do seu progresso. Veja seu boletim, "General Information: Brazilian Aeronautical Industry, 1977".

19 - Veja Larry Rother, "Brazil Stepping Up Arms Output", *The Washington Post*, 18 Out 77.

20 - Veja "U.S. Confirms Sale of 34 Jets to Chile", *The New York Times*, 8 Out 74.



Bandeirante

podem ser o presságio da emergência do Brasil como um exportador de vulto.

Nos mares, a Armada brasileira está agindo com rapidez a fim de suplementar uma frota que antes era composta quase que com exclusividade por unidades excedentes da 2ª Guerra Mundial, obtidas dos Estados Unidos. Planejamentos aprovados há pouco tempo corroboram o programa de desenvolvimento decenal voltado para a obtenção de uma armada relativamente pequena, porém bastante sofisticada, adequada às necessidades de defesa particulares do Brasil.⁽²²⁾ Como em outras áreas de aquisição, está evidente uma forte tendência para nacionalizar e diversificar ao máximo possível as fontes de suprimento.

O Brasil encontra-se no momento em processo de aquisição de seis novas fragatas (classe *Vesper*) e três novos submarinos (classe *Oberon*) da Grã-Bretanha. Essas fragatas, por sua vez, serão equipadas com modernos sistemas de mísseis superfície-superfície, superfície-ar e anti-submarino, originários respectivamente da França, do Reino Unido e da Austrália. Planos há pouco anunciados também indicam que essas fragatas lançadoras de mísseis logo serão dotadas de aperfeiçoados helicópteros de fabricação britânica *WG13 Lynx*. Além disso, seis varredores de minas, de construção alemã (classe *Schütze*), foram incorporados à Armada brasileira.

Os progressos na capacitação e no aperfeiçoamento da construção nacional são também elementos integrais do programa naval brasileiro. E esse processo, por

22 — Os detalhes foram recentemente publicados no *Jornal do Brasil* de 21 de julho de 1977, p. 15.

sua vez, está intimamente relacionado com o aumento da capacidade de construção naval (que, no presente, visa dobrar as 5 milhões de toneladas brutas da Marinha Mercante brasileira).

No setor da produção para fins militares, um total de seis embarcações de patrulha costeira da classe Piratini foi construído no país durante os últimos anos, bem como 5 embarcações projetadas especificamente para operações ribeirinhas no Amazonas. A construção de barcos de apoio, tais como navios pequenos, rebocadores, embarcações de desembarque e de treinamento, encontra-se agora ao alcance da indústria local. Além disso, pode-se prever um aperfeiçoamento constante da sofisticação tecnológica da engenharia naval brasileira, já que os acordos para a aquisição das embarcações da classe *Vosper*, do Reino Unido, prevêem a construção de várias dessas sofisticadas fragatas lançadoras de mísseis nos estaleiros brasileiros. Da mesma forma que em outros setores, os navios fabricados no Brasil estão começando a penetrar no mercado externo, conforme indicado pela recente compra de barcos-patrulha da classe Piratini pelo Chile.

Em terra, as autoridades brasileiras julgaram não existir uma excessiva premissa para a aquisição de material altamente desenvolvido. Assim, no presente, a base das forças terrestres brasileiras permanece constituída por carros de combate e artilharia antiquados (porém bem conservados), adquiridos dos Estados Unidos em meados da década de 60. Não obstante, foram dados importantes passos no sentido da aquisição de material novo para o Exército, inclusive, com maior destaque, os sistemas de mísseis *Cobra*, alemão e *Roland*, franco-germânico. O nível tecnológico menos elevado exigido nesta área parece indicar que a auto-suficiência nacional é um objetivo atingível com maior facilidade.

O parque industrial brasileiro possui desenvolvimento suficiente para produzir quantidades amplas de material de apoio tal como veículos sobre rodas, material eletrônico para comunicações e equipamentos de construção. Além disso, a indústria estatal de armamento, recentemente consolidada (Indústria de Material Bélico S.A. ou IMBEL), tem capacidade de produzir, por si mesmo ou através de licenças, a maior parte da demanda nacional de armas de pequeno calibre e munição, metralhadoras e artilharia leve.

A produção de equipamentos modernos, como carros de combate, artilharia pesada e foguetes aperfeiçoados está, no momento, além da capacidade da indústria brasileira. Tal evento, entretanto, encontra-se obviamente em processo de transição. A produção local bem sucedida de diversos tipos de carros blindados, destinados tanto a operações terrestres como anfíbia (particularmente o Urutu e o Cascavel), dão claros indícios do rápido aumento da capacidade técnica. O projeto avançado e a sofisticação dessas viaturas despertaram bastante interesse no exterior e são claros os indícios de seu considerável potencial para exportação. (23)

23 — "Off the Beaten Track", *Defense and Foreign Affairs Digest*, janeiro de 1975. Já foram recebidas diversas encomendas, tendo sido feitas entregas à Líbia. Veja Larry Rother, "Brazil Sells Armored Cars to Libya, War Planes to Chile", *The Washington Post*, 19 Dez 77.

Extensos estudos foram também realizados por firmas européias no sentido do estabelecimento de operações no Brasil, em parceria com a indústria nacional de armamentos. Tal eventualidade permitiria a produção de sistemas de armas no Brasil, aí incluídos foguetes aperfeiçoados, sistemas de defesa antiaérea e carros de combate modernos. (Quanto a estes últimos, o projeto do poderoso *Leopard*, da Alemanha Ocidental, é o mencionado com maior freqüência). Quase todas as especulações acerca deste assunto são acompanhadas pela assertiva de que tal produção seria destinada ao mercado externo tanto quanto para satisfazer as necessidades nacionais. (24)

RELAÇÕES DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

As modificações na política de segurança convencional do Brasil têm estado em evidência não só em relação ao desenvolvimento acelerado da capacidade militar da nação, mas também através da mudança da correlação entre essa capacidade e o contexto internacional. No passado, o Brasil adotava geralmente uma atitude de deferência com os Estados Unidos em relação aos assuntos de segurança hemisférica e internacional. Em termos regionais, a postura de segurança do Brasil era relativamente inerte, focalizada somente na manutenção de uma paridade geral em capacidade e influência com seus vizinhos mais importantes (particularmente a Argentina). O rápido crescimento das possibilidades brasileiras, entretanto, combinado com a evolução de circunstâncias internas e internacionais, ocasionou notáveis alterações neste tradicional relacionamento. (25)

A substituição dos Estados Unidos como principal supridor de equipamento militar para o Brasil já foi mencionada. Em acréscimo, o resultado de acontecimentos recentes redundou no término do decrescente e, nos últimos tempos, bastante insignificante, programa de assistência militar de Washington e no cancelamento de outros acordos de longa data, que associavam a estratégia de segurança brasileira à dos Estados Unidos. As origens do abrupto abandono da tradição residem nas tensões inerentes ao confronto entre as reconhecidas e crescentes aspirações brasileiras ao "status de grande potência" e o aspecto diferente de sua linha política historicamente pró-norte-americana.

Entretanto, estes acontecimentos foram precipitados por choques cada vez mais freqüentes entre os dois governos (acerca de direitos humanos e da proliferação nuclear), evidentes durante os primeiros meses do governo Carter. A apresentação pelo Departamento de Estado de uma análise acerca de direitos humanos, ligada à apreciação pelo Congresso das verbas destinadas à assistência para a segurança, foi considerada pelo governo brasileiro como uma interferência intolerável nos assuntos internos da nação.

24 - Veja *La Opinión* de Buenos Aires, 4 Jan 77, p. 4 (transcrevendo o noticiário do jornal brasileiro Última Hora) e *O Globo*, 29 Ago 77, p. 5.

25 - Acerca da política externa brasileira, de uma forma geral, veja William Perry, "contemporary Brazilian Foreign Policy: The International Strategy of an Emerging Power", *Foreign Policy Papers*, volume 2, número 6. Sage Publications. Beverly Hills, Calif. 1976.

Assim, o Acordo de Assistência Militar entre as duas nações foi denunciado (em consonância com os termos nele contidos) pelo governo brasileiro em março de 1977. Como seqüência, em setembro, diversos outros acordos correlatos também foram cancelados. A nota oficial brasileira acerca do assunto ultrapassou seu objetivo para asseverar que as medidas foram adotadas sem qualquer outra intenção e que se esperava que a cooperação cerrada no campo da segurança entre os dois governos continuasse, tanto em base bilateral como em multilateral. No entanto, informa-se que o relacionamento entre as duas nações nesse campo apóia-se, no momento, em bases fundamentalmente diferentes e que qualquer cooperação no futuro deve ser alicerçada sobre o mútuo interesse de parceiros moralmente equivalentes.

FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

A postura de segurança brasileira na América Latina evoluiu bastante, porém o resultado é bem mais ambíguo. Basicamente, o Brasil emergiu como o indispútable principal ator regional, mas ainda não apresentou nenhum programa amplo para suas relações com os países vizinhos.

As acusações alarmistas, que partiram de alguns quadrantes, apontando o Brasil como "imperialista", são bastante injustificados, se tal epíteto se destina a indicar um plano conjunto de agressão, orquestrado de forma unificada. A política de segurança convencional brasileira de forma alguma prevê atingir em momento oportuno a capacidade militar necessária para a conduta de tal política. Pelo contrário, a mobilização substancial dos meios militares seria considerada pelos planejadores políticos brasileiros como um desvio injustificável de recursos do processo de desenvolvimento econômico, de importância superior — e de qualquer forma, contraprodutivo sob o ponto de vista de segurança, já que, sem dúvida, estimularia uma atividade correspondente de aquisição de armas pelos estados próximos.

Por outro lado, a própria trajetória do desenvolvimento brasileiro em relação a seus vizinhos implica inevitavelmente o exercício de uma influência crescente sobre eles e um maior envolvimento em seus assuntos. A evolução mais ou menos natural da capacidade militar brasileira insere-se no processo de elevar a nação do *status* de simples par no equilíbrio de segurança da área a uma posição de preponderância militar convencional, compatível com sua potencialidade geopolítica.

Ao mesmo tempo, o crescente envolvimento do Brasil nos assuntos de seus vizinhos regionais e a latente resistência de antigos pares à emergência de uma ascendência regional conduzem à crescente importância das questões de segurança local. Senão "imperialista", o Brasil pode ser visto como uma nação organicamente dinâmica, em curso de um processo de institucionalizar uma primazia regional em termos tanto de segurança quanto econômicos e políticos.

Durante os últimos anos, o impacto desta tendência tem sido mais óbvio nos assuntos relacionados com a Bacia Platina. Nesta área, o Brasil vem consolidando com rapidez uma posição de influência entre os estados limítrofes com sua faixa

fronteira sul. A disseminação da influência no Paraguai, Uruguai e Bolívia é manifesta através do crescente papel daquele país no comércio e nas economias internas dessas nações e por um geralmente íntimo entendimento político com seus governos militares conservadores. Os laços são também cada vez mais cerrados no campo da segurança, onde as atividades de cooperação, vendas e assistência militar estão começando a ter lugar.

Estes acontecimentos, ao mesmo tempo, provocaram sérias tensões sobre o relacionamento argentino-brasileiro, tradicionalmente delicado. Apesar de suas próprias deficiências atuais encorajarem Buenos Aires a assumir uma atitude conciliatória, uma breve consulta às publicações argentinas relacionadas com assuntos de segurança indica uma profunda agitação acerca da atual trajetória dos acontecimentos.⁽²⁷⁾ Além disso, a recente controvérsia acerca das represas de Itaipu e Corpus demonstra que, mesmo na situação delicada em que se encontra, a Argentina não poder ser pressionada além de um determinado ponto sem provocar uma forte reação.

Este problema é apenas ilustrativo da nova situação de segurança regional em que o Brasil agora se encontra. Como uma nação dinâmica, ele ver-se-á inevitavelmente cada vez mais envolvido nos assuntos dos seus vizinhos. E, como um líder regional emergente, é quase certo encontrar resistências por parte de seus antigos pares. Tal situação é bastante volátil e deve ser apreciada com cuidado e abordada judiciosamente pelos planejadores políticos, para que se evitem problemas graves para a segurança regional do Brasil.

O desenvolvimento da capacidade militar brasileira encontra-se em processo de situar o país em uma posição emergente no contexto do amplo equilíbrio de segurança internacional. As possibilidades militares convencionais do Brasil já permitem que a nação se engaje em um papel mais ativo nos oceanos e continentes vizinhos (com destaque o Atlântico Sul, a África e a Antártica). No futuro, o gradual porém progressivo desenvolvimento do potencial militar do Brasil irá sem dúvida permitir que a nação desempenhe um papel cada vez mais importante no mais elevado nível dos assuntos de segurança internacional.

Apesar das claras tendências nesse sentido, a atuação brasileira ainda está por ora em forma embrionária. O rompimento dos laços com os Estados Unidos e as relações de segurança estabelecidas com determinados países europeus demonstram a determinação de participar de forma mais positiva e autônoma nos assuntos mundiais. O eventual conteúdo da política de segurança internacional do Brasil, porém, será fortemente condicionado tanto pelo processo de evolução interna do país quanto por suas experiências como potência em ascensão em um freqüentemente áspero contexto internacional.

27. — Consulte, por exemplo, virtualmente qualquer edição de Estratégia.