

CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL

DOMÍCIO PROENÇA JÚNIOR
EUGÊNIO DINIZ

Pensar uma política de defesa para o Brasil é pensar a atualidade e o futuro de nossas necessidades e de nossos interesses de segurança. Não de qualquer segurança, não de uma segurança onipresente e abstratamente nacional, mas de nossa segurança em termos de meios de força, isto é, prover-nos da capacidade de responder a eventuais contingências militares. Cabe ao Presidente e aos partidos políticos no Congresso Nacional definir as necessidades e os interesses a serem defendidos, sempre levando em conta a Constituição e as dinâmicas políticas econômicas e valorativas da sociedade brasileira. Uma vez que se trata de uma sociedade complexa, essa definição apresentará sempre um caráter largamente transitório. Tal definição será sempre um compromisso, fruto de acordos circunstanciais, já que realinhamentos políticos ou novas percepções podem esvaziar antigas prioridades, modificar as atuais ou mesmo trazer à tona novas prioridades. Não há interesses nacionais permanentes numa democracia: há interesses *tout court*.

Desse modo, há duas perspectivas distintas ordinariamente utilizadas no processo de formulação de política de defesa. A primeira é a da resposta a ameaças, em que se dimensionam as forças pelas ameaças perceptíveis. Essa lógica foi predominante durante a Guerra Fria, quando se via que a ameaça de um era a resposta do outro, levando a corridas armamentistas. A segunda é a da prudência diante das incertezas, em que se dimensionam as forças por suas necessidades intrínsecas de capacitação, reprodução e emprego eficaz. Isto é, trata-se de dimensionar as forças para que sejam capazes de pronta ação combatente, de manutenção dessa prontidão e de expansão de sua capacidade quando e se necessário.

Inexiste ameaça militar claramente perceptível aos interesses brasileiros. Disso decorre que nossa política de defesa terá de ser orientada menos pelas ameaças e mais pela prudência. Permitimo-nos, assim, propor o que nos parece ser duas condições de contorno úteis para a formulação de uma política de defesa brasileira.

A primeira é a idéia de minimalidade: se inexistem ameaças identificáveis - e, de fato, inexistem -, então a força adequada é a força mínima. Marque-se bem: forças mínimas, não nulas, nem fracas, nem de fachada. O problema, claro, é o que possam ser tais forças. Elas podem, por exemplo, corresponder às forças necessárias para dar conta da ameaça inidentificável inerente ao sistema internacional de nações soberanas, ao risco do aventureirismo mais rapace, do terrorismo e da chantagem

pela força. Podem, também, refletir o desejo de preservar um acervo de capacidade militar elementar que permita compor uma palheta mínima de alternativas de ação: seja com base em missões típicas, seja com base em cenários prospectivos, seja a partir de dinâmicas de conflito, julgadas pelo Presidente e pelo Congresso Nacional, marginalmente mais prováveis. Pode-se mesmo buscar no próprio estado da arte militar aqueles elementos que permitam circunscrever os componentes de uma minimalidade equivalente ao arranjo organizacional combativo mínimo eficaz na ação e útil para a expansão da força. Finalmente, poder-se-ia pensar minimalidade desde a perspectiva da preservação de um leque de capacidades operacionais, deslocando a possibilidade de ação para a incorporação de reservas, com a exceção de uma força pronta contingencial, transformando a maior parte das Forças Armadas em depositárias do saber e do agir bélicos.

A segunda é a idéia de uma revisão abrangente da questão da transparência do debate militar. Existem obstáculos reais a uma proposta desse tipo que correspondem às iniciativas que devem, por sua natureza, permanecer secretas. Mas a opacidade atual das Forças Armadas e do debate de defesa é exagerada. Alertamos para a sensibilidade e dificuldade de uma proposta como essa, que aponta na direção de mudanças na maneira como as coisas sempre foram feitas. É imprescindível, porém, trazer à luz - e até à curiosidade pública - e debater a dinâmica concreta de nossos arranjos de defesa. Uma iniciativa que poderia ser um excelente primeiro passo seria a publicação pelo Congresso ou mesmo pelas Forças Armadas de anuários abrangentes e ostensivos (isto é, sem informação secreta) sobre estrutura, acervos, organização, programas, iniciativas e problemas da defesa brasileira. Não se deve subestimar o interesse desse tema para qualquer cidadão, nem desprezar o empenho e a seriedade com que a sociedade pode tratar desse assunto, se for adequadamente informada do que sejam as alternativas, os riscos e os ganhos. Dito de outra forma: o período autoritário abriu uma fissura entre a sociedade e nossas Forças Armadas numa variedade de questões. Em alguns casos, as sequelas seguirão conosco e com elas conviveremos ainda por algum tempo. Apesar dessas sequelas, a tarefa de construir um estado efetivamente democrático e seguro segue conosco.

É hora de Forças Armadas e sociedade brasileira reconnectarmo-nos em todos os níveis e construirmos um relacionamento sério, maduro e funcional para as questões relativas a nossas segurança e defesa.

CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL - II

O ponto crucial de uma política de defesa do Brasil é a busca sistemática e competente da possibilidade de resolvermos um eventual conflito armado em termos que nos sejam favoráveis. Sinteticamente, as considerações essenciais dizem respeito ao amadurecimento do juízo e do entendimento das dinâmicas sobre o centro dessa discussão, expresso em três questões, reverenciadas a seguir.

A primeira questão é a erradicação da idéia de que a posse de determinados armamentos seja condição necessária e suficiente para bons arranjos de defesa, que os armamentos sejam neutros ou que a posse de armamentos possa se dar num

vácuo político. O diálogo armado entre os Estados se estende na paz. A posse de determinados armamentos fala mais alto na avaliação das ameaças do que as notas diplomáticas. Conectar a política declarada das notas com a política concreta das armas é o desafio central de uma política de defesa. Nossa primeira referência é, portanto, que os armamentos e as forças armadas são parte de um contínuo de meios de diálogo entre os Estados, tendo, como disse Clausewitz, sua própria gramática, mas não sua própria lógica. A lógica das armas é uma lógica política.

A segunda é a explicitação da centralidade do elemento humano na composição das forças armadas. As armas não guerreiam por si. As armas combinadas são a forma concreta pela qual as diferentes capacidades das tropas são forjadas em poder de combate. Isso não é fácil nem natural, e exige tanto treinamento quanto um enfoque metodológico - elementos de uma doutrina - que permita às diferentes tropas ajudarem-se na forma adequada e no momento preciso. O treino militar do manejo do armamento é uma ínfima parcela do tempo necessário para seu emprego satisfatório, porque o emprego explicita a necessidade de mútuo suporte e coordenação entre os diferentes armamentos, as tropas e o propósito do combate. As armas combinadas, por si sós, tocam apenas no primeiro nível da cooperação exigida das pessoas que as compõem.

A combinação e o sequenciamento adequados das ações militares para determinado fim são ainda mais exigentes em termos de preparo, exercício e dedicação. Não é exagero dizer que a dificuldade da capacitação dos comandantes e o longo tempo necessário para produzir um quadro capaz de integrar intelectualmente as atividades de toda uma força e do conjunto das forças são o que justifica a existência das forças armadas permanentes, mesmo na ausência de ameaças. Nossa segunda referência é, portanto, que o inatingível que anima, articula e orienta as ações militares deve ocupar o centro de nossas preocupações e reside nas pessoas. Em resumo, não existe vitória sem um comando capaz de concebê-la e uma tropa capaz de arrancá-la do inimigo: lutar, lutar bem e vencer.

A terceira é a criticalidade absoluta de sistemas pouco visíveis como logística e comando, controle, comunicações, inteligência e computação (C³ IC) para qualquer operação militar concreta. Por um lado, nem as tropas mais bem preparadas, articuladas e motivadas podem lutar sem comida e munição. Por outro, nem os mais aguerridos e brilhantes comandantes podem comandar sem informação e meios de transmitir ordens. Tudo o que foi dito acima sobre armas combinadas e sobre a preponderância do elemento humano na guerra tem de ser qualificado enfaticamente pela existência, manutenção e pelo aperfeiçoamento pelo menos desses dois sistemas vitais, o da logística e o de C³ IC.

É pela dimensão logística que a conectividade societal da guerra industrial contemporânea se revela de forma mais aguda. É necessário dispor de acervos consideráveis de bens e serviços que permanecem aparentemente ociosos durante toda a paz para a eventualidade do conflito. Nesse caso, porém, revelam-se essenciais e insubstituíveis. Então - só então - escolhas de excessiva modernidade ou ambição, que extrapolem as possibilidades produtivas ou aquisitivas do país, podem cobrar um preço infinitamente mais alto do que o ganho de desempenho que as justificaria.

Os arranjos de C³ IC, por sua vez, sofrem uma dupla discriminação. Por um lado, são quase invisíveis, portanto, pouco percebidos. Por outro, tendem a ser preteridos em favor de meios mais conspícuos. Não é admissível que os arranjos e meios de C³ IC, que são a materialidade do uso da guerra como ferramenta política e das forças como instrumentos estratégicos, sejam relegados a segundo plano. Ao contrário, devem ser objeto de prioridade em qualquer proposta séria de arranjos de defesa.

O risco é cair na falácia de que mais força - mais tanques, aviões ou navios é sempre a melhor alternativa. É preciso ponderar a aquisição de força considerando os meios de sua manutenção e operacionalidade. Pelo preço de um tanque, compram-se cinco motores de tanque e as peças de reposição, sem os quais o simples desgaste da paz imobiliza um regimento. Pelo preço de uma aeronave a mais, pode-se ter tanto os mísseis para treinamento e eventual emprego do restante da esquadrilha quanto os tanques descartáveis de combustível que multiplicam seu alcance, portanto, sua capacidade. Pelo preço de um navio, pode-se ter o sistema de C³ IC, que faz de vários navios uma esquadra combatente. Em resumo, forças armadas sem logística ou C³ IC são meras fachadas que o primeiro pé põe abaixo.

Essas três questões servem, assim, para colocar na devida perspectiva os custos e papéis relativos de alguns dos componentes da discussão sobre uma política de defesa. A isso há que se acrescentar o fator tempo. Planos estratégicos e operacionais podem ser concebidos num fim de semana, detalhados em mais alguns dias e arquivados em gavetas até serem implementados - quando o inimigo escolherá, claro, o caminho não previsto. O estabelecimento de unidades capazes de armas combinadas, o aperfeiçoamento contínuo da doutrina e do oficialato e a provisão de recursos e sistemas logísticos e de C³ IC começam no momento em que se decide que podem vir a ser necessários. Têm que ser exercitados continuamente desde esse momento até seu eventual emprego na guerra.

Essas referências permitem situar a discussão sobre a tecnologia, a forma de organização e as prioridades para as Forças Armadas do Brasil. De outra forma, a política de defesa brasileira corre o risco de se emancipar de seu vínculo com a realidade bélica, numa busca infundável por desempenho e autonomia abstratos. Uma política de defesa sóbria encarará de frente os problemas de custos e de priorização dos meios acima considerados. Será uma proposta concreta sobre a forma como converter nossos limitados recursos em meios de força concretos, capazes de garantir, se necessário pelas armas, a defesa de nossas legítimas aspirações.

SOBRE A POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL III

A missão principal de qualquer força armada numa democracia é dissuadir a guerra. Essa missão é atingida com unidades prontas para o combate e um núcleo de forças capazes de mobilizar unidades adicionais e conduzir vitoriosamente guerras, caso falhe a dissuasão. Uma política de defesa existe para sustentar a existência dessas unidades e desses núcleos, garantindo-lhes capacidade de forma eficiente.

Nenhum país, porém, formula suas políticas de defesa num vácuo. Todos

os Estados, especialmente os vizinhos, monitoram-se continuamente. As agências de inteligência são ferramentas imprescindíveis para que se possa distinguir a aparência - a assim chamada política declaratória, isto é, o que os governos dizem fazer - da essência da política dita concreta, isto é, o que verdadeiramente fazem. Em muitos campos, essa distância entre intenção e gesto é apenas um recurso discutivelmente eficaz, relativamente válido e razoavelmente ineficiente. Esse processo é ocasionalmente inconsciente, reflexo da diferença de ritmos ou de enfoques entre a tomada de decisão central e sua materialização por diversas agências e instituições. Em boa parte dos assuntos mundiais, essa cisão, mesmo quando considerável, pode ser tolerada. Mas em questões de defesa, essa distância é potencialmente catastrófica.

Um dos paradoxos centrais na discussão de questões estratégicas é o dilema da segurança. Quando um Estado procura incrementar sua segurança com a reorganização de seus arranjos de defesa ou pelo fortalecimento de suas forças armadas pode, ao contrário, acabar por diminuí-la. Na ausência de um entendimento, de diplomacia, suscitará, principalmente em seus vizinhos, o temor de que essa reorganização ou esse fortalecimento tenham fins agressivos. Inseguros sobre os propósitos dessas ações, outros Estados tenderão a responder pelo incremento de sua própria capacidade, diminuindo, dessa forma, a segurança de todos.

Um Estado pacífico é pacífico por seus compromissos e propósitos, não por sua timidez, nem por seus arsenais. Mesmo o Estado mais pacífico não pode abrir mão de arranjos de defesa adequados, nem de forças armadas capazes de respaldar suas políticas, dando substância a suas posições. O Brasil, um país territorialmente satisfeito, fez inscrever no Artigo 4º de sua Carta Magna princípios fundamentais que condicionam suas relações exteriores. Fez gravar fortes compromissos para com a solução pacífica dos conflitos, a não-intervenção e a defesa da paz. Seu posicionamento não agressivo é claro e alicerça sua política declaratória. Sua política concreta não pode contradizê-los.

Arranjos de defesa capazes e forças armadas competentes são itens dispendiosos. A minimalidade é a medida recomendada pela prudência na ausência de inimigos. Essa mesma prudência orienta que a ação armada, quando necessária, seja feita no momento em que seu uso tenha efeito máximo: ordinariamente, antes que crises transformem-se em tragédias. Isso significa que, tanto na paz, como na guerra, diplomatas e militares têm de ser dois lados de uma mesma grande política internacional, na forma de políticas de relações exteriores e defesa.

As momentosas modificações na ordem internacional pós-Guerra Fria e o movimento rumo a uma comunidade latino-americana de nações, outro princípio fundamental de nossa Constituição, estimulam uma ampla reorganização de nossos arranjos de defesa e forças armadas. Cumpre transformá-los na força de que precisamos, a força mínima: não nula, nem fraca, nem de fachada. A diplomacia deve respaldar esse movimento, evitando o surgimento de receios infundados, próprios do dilema de segurança, e orientando os compromissos e as obrigações de forma consistente com os princípios fundamentais de nossa política externa. Cabe, por outro lado, dimensionar a reorganização de nossos arranjos de defesa em harmonia com essa concertação internacional. O arranjo adequado entre as

demandas, responsabilidades e os limites de acordos internacionais e os ditados pela nossa soberania é o grande e constante desafio de tais iniciativas.

Com esse entendimento, uma política de defesa do Brasil tem que fazer mais do que dialogar com a política externa brasileira e com as dinâmicas do ambiente internacional. Uma e outra políticas têm que ser solidárias, conectadas de forma adequada para que, juntas, forneçam instrumentos para a ação do Brasil no mundo. Diplomacia sem arranjos de defesa que a respalde são belas palavras e boas intenções. Arranjos de defesa sem diplomacia que os expliquem são perigosa ingenuidade armada e prenúncios de agressão.

O apoio e o respaldo da paz, notadamente em nossa parte do planeta, bem como o atendimento de nossas necessidades continentais e marítimas, são algumas das diversas vertentes que se devem refletir em quaisquer iniciativas, emprestando-lhes o caráter propriamente brasileiro de nossa política internacional, em suas vertentes diplomática e de defesa.

SOBRE A POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL IV

Uma política de defesa tem de dar conta de dois problemas principais que correspondem, respectivamente, às necessidades predominantes em tempos de paz e em tempos de guerra. O primeiro diz respeito à eficiência do preparo e aperfeiçoamento das forças e dos arranjos que as sustentam. Conduz, inescapavelmente, à discussão sobre a oportunidade e a conveniência de um Ministério da Defesa. O segundo diz respeito à eficácia das formas de emprego dessas forças e desses arranjos no momento em que se faz necessário utilizá-los. Exige, necessariamente, a classificação da cadeia de comando unificada que articula o conjunto dos meios de força num todo integrado. As soluções que se propõem para um e outro não são mais que formas pelas quais se permite que o Presidente da República, na qualidade de Comandante Supremo das Forças Armadas, possa tomar as melhores decisões possíveis.

A questão da eficiência no preparo e aperfeiçoamento das forças busca extrair economias de escopo e escala nas atividades das forças armadas. Um exemplo fácil é o do armamento individual do combatente terrestre - o rifle de assalto moderno. Há vantagens evidentes em associar a intercambialidade de munição entre as forças, pela adoção da mesma arma base, e ganhos qualitativos menos evidentes no produto final quando o mesmo armamento tem que ser resistente em termos de demandas tão díspares quanto as dos fuzileiros navais, das tropas de selva ou de montanha.

Um exemplo menos fácil, mas ainda mais vital, é o da coordenação centralizada da compatibilidade de rádios, códigos, softwares e procedimentos nas unidades combatentes de todas as forças. Há inúmeros exemplos das dificuldades de comunicação e entendimento entre o modo naval, o modo aéreo e o modo do exército. Sem uma autoridade superior que o deseje e uma estrutura administrativa que o assegure, é natural que cada força resista a abandonar sua maneira familiar de fazer as coisas pelas de outras forças. Essa é uma questão que não pode ser resolvida com um aceno ou um ajudante. Nada mais embaraçoso que fuzileiros não

poderem conversar com os helicópteros do exército que devem levá-los ou, mais criticamente, resgatá-los; ou, ainda, que toda a comunicação com o apoio aéreo sobre suas cabeças tenha de passar por Brasília. Por mais que sejam preparadas de formas distintas, há que se ter em mente que as forças ou lutarão juntas ou serão abatidas por partes. Essa flexibilidade e cooperação não são gratuitas. Exigem recursos humanos e técnicos para que possam existir.

O Ministro da Defesa tem, sem prejuízo de atribuições constitucionais, a responsabilidade de ordenar demandas das forças singulares em um conjunto consistente de prioridades integradas, conectando a ação do Executivo no campo da defesa com o Congresso Nacional. Seu papel é trazer a prioridade do Comandante Supremo para dentro do processo de ornamentação e priorização dos programas e projetos concretos que preparam e aperfeiçoam as Forças Armadas. Por um lado, decide quais desses programas serão conduzidos em detrimento de outros. Por outro, expõe, justifica e defende as necessidades das Forças Armadas, da política de defesa, perante a sociedade brasileira.

A questão da eficácia no emprego das forças armadas, para além de questões de fundo como logística C³ IC, (comando, controle, comunicação, inteligência e computação) e armas combinadas de que falamos anteriormente, gravita em torno da garantia da correta subordinação e articulação entre os diversos níveis da estratégia.

Os meios de força são uma ferramenta política. A realidade política, como sempre, é cambiante, mutável, provisória, temporária. A complexidade das sociedades modernas traz necessariamente uma diversidade de objetivos, distribuída entre as várias forças políticas dentro de um Estado. Cada acordo sempre envolve concessões, moldadas com base em dada e instável correlação de forças. Cada governo, em consonância com a realidade de cada momento, deve traduzir suas políticas em objetivos políticos - por exemplo, a defesa do território invadido ou ameaçado. Esses objetivos políticos traduzem-se em objetivos estratégicos, que são metas intermediárias para a obtenção dos objetivos políticos e a eles subordinadas - ainda com o mesmo exemplo, a opção entre atacar preventivamente, repelir ou expulsar invasores. Esses objetivos estratégicos traduzem-se em objetivos militares, que forçam a ação das forças armadas e instruem as possibilidades do uso da força, sempre de acordo com a lógica política - seguindo no exemplo, a concentração aeroterrestre ou aeronaval que nucleie um ataque preventivo ou o estabelecimento das posições política e estrategicamente definidas que estruturam a resistência à agressão.

Tomemos um outro exemplo, em que o objetivo político é a salvaguarda da paz num país estrangeiro. Seguindo o roteiro acima, os objetivos estratégicos poderão ser ou o desarme de facções ou a interposição de forças entre elas. Os objetivos militares seriam, então, a definição de zonas de exclusão, o controle de movimentos ou a separação das facções em conflito, considerando a autoproteção das forças de interposição mais uma questão a ser definida pela política. Essas forças, como quaisquer outras, estarão submetidas a constrangimentos politicamente estabelecidos que levam o nome de regras de engajamento. Essas vão desde a liberdade de atacar preventivamente até a mais rígida autodefesa, em que só sob

fogo se pode atirar de volta.

Os objetivos militares são meios dos objetivos estratégicos e informam suas possibilidades, os objetivos estratégicos são meios dos objetivos políticos e delimitam sua ambição. Estabelece-se, assim, uma dialética de meios e fins, que exige a definição de uma cadeia de comando clara e unificada que conecte o Presidente da República aos pracinhas, a política à realidade do combate.

É comum, em organizações baseadas na hierarquia e na disciplina, que esse duplo fluxo seja entendido apenas como a passagem de ordens. Mas, sem a contrapartida da realidade bélica, a política pode ser reduzida a fantasias. A estratégia e, por extensão, a política de defesa têm de estar alicerçadas na pedra angular da capacidade de combate. Constróem-se as decisões numa via de mão dupla: da política descem as ambições; da tática ascendem as realidades sobre a eficácia das forças. É a relação entre forças e metas que revela quais estratégias são possíveis.

A clareza de tal estrutura de comando, que unifique as diversas organizações militares das forças singulares num todo coordenado, é um desafio inescapável quando da reorganização dos arranjos de defesa. Para o bom exercício de suas atribuições como Comandante Supremo, o Presidente da República necessitaria de pelo menos dois tipos de assessoria direta: um Estado-Maior que concentre as responsabilidades pelo planejamento de operações militares integradas (de todas as forças) em tempos de paz e pela coordenação de sua execução em tempos de crise ou guerra; e assessores capazes de articular o planejamento e a execução militar com as iniciativas e ações diplomáticas relativas a crises possíveis e atuais.

Há um intercâmbio incessante entre as atividades de preparo e aperfeiçoamento e as possibilidades de emprego, em consonância com os objetivos políticos. Preparo e aperfeiçoamento têm que ser instruídos pela dinâmica do estado da arte bélico, para sustentar a eficácia do emprego da força. O planejamento e emprego da força têm que responder aos limites de possibilidade e eficiência do preparo e aperfeiçoamento política e logisticamente possíveis. É na existência de unidades prontas para o combate e de um núcleo de forças capazes de mobilizar unidades adicionais que se tem a medida do sucesso ou do fracasso de uma política de defesa.

Domício Proença Júnior é Professor da COPPE/UFRJ e membro do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS, Londres).

Eugênio Diniz é aluno de doutorado do Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ e pesquisador associado do CEBRAP.