

SUBSÍDIOS PARA UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

EDUARDO ITALO PESCE(*)
Professor

INTRODUÇÃO

Em setembro de 2008, o Governo Federal, por intermédio dos ministérios da Defesa e de Assuntos Estratégicos, deve divulgar uma nova Estratégia Nacional de Defesa (END), para complementar a Política de Defesa Nacional (PDN) de 1º de julho de 2005, assim como os demais documentos de planejamento elaborados desde então.

Foram identificadas, pelos dois ministérios envolvidos, cinco questões prioritárias para a defesa nacional (ver adiante). O presente artigo é uma contribuição espontânea para a elaboração da nova END. O texto baseia-se em fontes e bibliografia ostensivas

e em avaliações do próprio autor, não refletindo pontos de vista oficiais nem tampouco interesses comerciais.

RESPOSTAS ÀS QUESTÕES LEVANTADAS

Questão 1: A reorganização das Forças Armadas, em função das novas ameaças e conseqüentes hipóteses de emprego, calcada em núcleos de modernidade bem definidos e integrados.

O surgimento de “novas ameaças” (que, na realidade, não são novas) jamais pode servir de justificativa para o descarte dos meios

(*) Especialista em Relações Internacionais, professor no Centro de Produção da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Cepuerj) e colaborador permanente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (Cepe/EGN).

de guerra convencional empregados pelas Forças Armadas, nem para a transformação destas em “forças especiais” (com ou sem aspas) para combate ao terrorismo ou a outras formas de delito transnacional. A manutenção de uma capacidade militar convencional de dissuasão e defesa será indispensável.

Além de dissuadir possíveis ameaças e defender o território, o espaço aéreo e as águas sob jurisdição brasileira, nossas Forças Armadas devem ainda ter capacidade de realizar operações de tipo expedicionário (como são as operações de manutenção ou imposição da paz) no entorno estratégico do País.

Segundo a PDN 2005, o entorno estratégico do Brasil extrapola a América do Sul e inclui o Atlântico Sul, a África Ocidental e Meridional, a Antártica e os países da CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa). Por suas dimensões geográficas e pelas distâncias envolvidas nos deslocamentos, a Amazônia e o Atlântico Sul – que são áreas prioritárias para a defesa nacional – podem ser consideradas como Teatros de Operações (TO) expedicionários.

O recurso à constituição de “núcleos de modernidade”, os quais se expandiriam progressivamente, à medida que mais recursos se tornassem disponíveis (método do “borrão de tinta”), pode ser uma forma de compatibilizar os investimentos necessários com as limitações orçamentárias ainda existentes. Mas é preciso ter em mente que o gigantismo brasileiro torna impensável qualquer concepção de “encolhimento” das Forças Armadas.

O recurso a soluções extremas deve ser evitado. Em países que tentaram reestruturar suas Forças Armadas de forma radical (como ocorreu no Canadá, na década de 60 do século passado), a experiência teve efeitos desastrosos sobre a operacionalidade e o moral, sem nenhum benefício econômico concreto.

Questão 2: A rearticulação das Forças Armadas, baseada na otimização para o cumprimento prioritário às hipóteses de emprego. Se nossas ameaças terrestres estão a oeste e principalmente ao norte, por que as forças estão concentradas no sul e no sudeste?

A possível rearticulação das Forças Armadas não deve ser simples imitação de modelos estrangeiros, ainda que não se deva tentar “reinventar a roda”. Na conjuntura atual, as possíveis ameaças terrestres à nossa fronteira noroeste não envolvem propriamente Estados organizados, mas outros tipos de atores externos. Ali ocorrem conflitos “não-westfalianos” de quarta geração, os quais poderiam estender-se ao território brasileiro.

É bom não esquecer que o entorno estratégico do Brasil localiza-se quase todo dentro da área de instabilidade do “novo mapa do Pentágono”, que se estende do noroeste da América do Sul à África, ao Oriente Médio, à Ásia Central e Meridional e ao Sudeste Asiático. Naquela área marcada por conflitos (também conhecida como “fosso”), vários países podem vir a transformar-se em “Estados fracassados”.

A principal ameaça externa ao Brasil, oriunda de seu entorno estratégico, talvez seja o risco de colapso dos Estados aí localizados. Isso poderia gerar um fluxo incontrolável (inclusive por via marítima ou fluvial) de refugiados ou de grupos armados em fuga, rumo ao território brasileiro – podendo levar a um envolvimento do Brasil nos conflitos internos de outros países.

Há algum tempo, vem ocorrendo um remanejamento de unidades e grandes unidades do Exército, do Centro-Sul para a Amazônia. Entretanto, este processo tem custo extremamente elevado e não pode ser realizado de forma rápida. A crônica falta de recursos agrava o fenômeno do “co-

bertor curto”, dificultando a cobertura de todo o território por um número pequeno de unidades.

No caso da Marinha e da Força Aérea, o remanejamento nem sempre é possível ou desejável. O lugar natural para a sede da Esquadra (assim como da Força de Fuzileiros da Esquadra) é o Rio de Janeiro, embora existam forças distritais desdobradas nas áreas marítimas e fluviais sob jurisdição dos nove Distritos Navais. O Atlântico Sul é o potencial Teatro de Operações Marítimo (TOM) da Marinha do Brasil.

A concentração das unidades aéreas da FAB em área central, de onde possam desdobrar-se em qualquer direção, também é vantajosa. As unidades de transporte, por exemplo, devem estar próximas das brigadas de pára-quedistas e de operações especiais. Tal localização favorece a realização de operações expedicionárias, cujos objetivos estejam localizados em áreas remotas do território nacional ou no entorno estratégico do Brasil.

Fatos recentes, como a descoberta de enormes reservas de petróleo em áreas de grande profundidade (conhecidas como “pré-sal”) na Plataforma Continental brasileira, podem até mesmo causar mudanças significativas na geopolítica mundial. A confirmação do potencial de tais reservas poderia contribuir para reduzir a dependência dos Estados Unidos em relação ao petróleo produzido no Oriente Médio.

Se tal ocorresse, a presença naval norte-americana no Golfo Pérsico e no Mar da Arábia poderia ser parcialmente redirecionada para o Atlântico Sul. A reativação da IV Esquadra pela Marinha dos EUA, prevista para o final de setembro de 2008, indica tal possibilidade. Os EUA não ratificaram a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, que estabeleceu o Mar Patrimonial de 200 milhas marítimas de largura.

Questão 3: A aposta no futuro, ligada à máxima integração entre as Forças Armadas, particularmente no que respeite ao uso do espaço aéreo e eletromagnético, com a menor dependência possível dos sistemas controlados pela potência hegemônica.

A “integração” (o termo é um pouco batido) das Forças Armadas deve visar ao incremento de sua interoperacionalidade. Os progressos nesta área têm sido significativos, como demonstram as operações combinadas realizadas nos últimos anos. Há algum tempo, nem se pensava nisso.

Os discretos, porém substanciais, progressos no desenvolvimento de sistemas de comando e controle, para uso de forças combinadas ou singulares, devem continuar. Para isso, é necessário realizar investimentos.

O Brasil já tem acesso a sistemas de telecomunicações, de navegação e de coleta de imagens por satélite, disponíveis comercialmente. Entretanto, é necessário possuir sistemas próprios, de uso militar (mas que poderiam ser disponibilizados para uso civil), que não estejam sujeitos a controle estrangeiro. Esta é uma área na qual o sigilo é fundamental, a fim de evitar o boicote às pesquisas por potências estrangeiras.

Questão 4: A reorganização da indústria de defesa, promovendo-lhe os incentivos necessários à sustentabilidade e à ocupação de espaços no mercado latino-americano.

Nossa indústria de defesa (ou o que sobrou dela) constitui-se de empresas de capital predominantemente privado. Portanto, necessita de encomendas para sobreviver. No passado, pensou-se que era possível sustentar uma indústria desse tipo apenas pela exportação. Isso não é possí-

vel. Encomendas regulares para o mercado interno são indispensáveis.

O orçamento não-impositivo e a rigorosíssima legislação referente às licitações públicas em nosso País dificultam sobremaneira qualquer investimento na área de defesa. É praticamente impossível realizar programas e projetos de longo prazo (com orçamentos plurianuais), os quais constituem regra geral nessa área.

A ocupação de espaços no mercado latino-americano (principalmente sul-americano) de defesa seria conveniente. Entretanto, a dita “integração” das indústrias de defesa do subcontinente é um objetivo de difícil consecução. Além de mexer com antigas rivalidades regionais, isso desafiaria os interesses de potências externas.

Para viabilizar o reaparelhamento das três forças singulares, a atual conjuntura de penúria orçamentária das Forças Armadas brasileiras deve ser superada – possivelmente com a adoção do orçamento impositivo. Caso contrário, não será possível garantir o fluxo de recursos necessário à manutenção do processo.

Questão 5: A reavaliação do Serviço Militar Obrigatório, tornando-o efetivamente representativo da sociedade brasileira, atendendo aos anseios da crescente modernização dos equipamentos de defesa e à efetiva participação de toda a sociedade na discussão dos assuntos de defesa.

O Brasil não pode ser dar ao luxo de abolir o Serviço Militar Obrigatório, pois isso significaria atribuir apenas às classes de menor poder aquisitivo (onde seriam recrutados os voluntários) o ônus da defesa nacional. Entretanto, há formas de induzir ao voluntariado, sem necessidade de ampliar o período obrigatório do Serviço Militar Inicial.

O período inicial de dez a 12 meses, atualmente adotado no Brasil, é insuficiente para formar um combatente qualificado. No caso do Exército, corresponde apenas ao período de Instrução Militar – findo o qual o soldado é licenciado, sem ter adquirido experiência numa unidade operacional.

Por seu efetivo numeroso, o Exército seria a parte mais interessada numa possível reformulação do Serviço Militar Obrigatório. Contudo, tal reformulação seria inútil se não fosse acompanhada da renovação permanente do material de emprego militar.

Uma possibilidade seria a adoção de um Serviço Militar em etapas, constituído de uma primeira fase (até um ano) no serviço ativo, seguida de um período de alguns anos de serviço voluntário numa reserva de pronta mobilização, bem equipada e adestrada regularmente.

A Marinha e a FAB dependem pouco do Serviço Militar Obrigatório. Além de terem efetivo relativamente pequeno, estas duas forças têm na tecnologia o seu principal trunfo. A capacidade de combate da Marinha e da Força Aérea reside nos meios guarnecidos por seu pessoal, e este deve estar plenamente qualificado para operá-los.

O relativo afastamento do Brasil dos focos mundiais de tensão, durante o século XX, pode ter sido uma das razões do desinteresse das nossas elites pelos assuntos ligados à defesa nacional. No passado (século XIX e início do século XX), houve certa discussão de tais assuntos no âmbito da sociedade brasileira.

No início do século XXI, as áreas de tensão e de conflito no mundo estão ficando cada vez mais próximas do Brasil. Se não revertermos já o desinteresse pelos assuntos de defesa em nosso país, no futuro talvez não haja mais nenhum país para defender.

Por sua extensão e diversidade, o Brasil apresenta um quadro econômico heterogêneo, com regiões altamente desenvolvi-

das e outras mais atrasadas. No futuro, as pressões sociais resultantes de tais diferenças podem até resultar na fragmentação do território, se o governo central não conseguir administrá-las.

CONCLUSÃO

O problema de defesa do Brasil talvez seja o fato de que, para o público não especializado, não há problema de defesa. Como a possibilidade de um conflito interestatal do tipo westfaliano é remota, a justificativa dos investimentos na modernização das Forças Armadas torna-se extremamente difícil.

Para os leigos – inclusive os políticos e muitos acadêmicos que se pronunciam sobre assuntos relacionados com a defesa nacional – só existe um tipo de guerra: aquela que se dá entre dois ou mais Estados soberanos. Qualquer outra possibilidade, para eles, constitui mero problema policial – ou então remete o País de volta à luta político-ideológica.

Embora já esteja em voga há algum tempo, o conceito de guerra de quarta geração (G4G) – isto é, a perda do monopólio do Estado sobre os conflitos armados – não foi absorvido pela opinião pública e pela “mídia” no Brasil. A maioria das pessoas nem ouviu falar em “gerações da guerra”. Como poderia estar ciente das transformações por que estão passando, desde 1945, os conflitos armados?

Um dos perigos da desinformação é querer confundir ações de polícia com operações militares. É o caso das pessoas equivocadas que exigem a presença do Exército nas ruas para garantir a segurança da população.

Alguns perguntam, ingenuamente, por que nossas Forças Armadas não podem fa-

zer no Brasil o que fazem no Haiti. Não podem, entre outras razões, porque a Constituição Federal e a Carta das Nações Unidas proíbem. Há até quem diga que é preciso mudar a Constituição, para permitir o emprego de contingentes militares em ações de polícia.

O Brasil precisa resistir com firmeza às pressões internas e externas no sentido de transformar suas Forças Armadas em milícias de segurança interna, para combate ao narcotráfico e ao crime organizado.

Os mesmos que hoje defendem o emprego das Forças Armadas em ações policiais serão os primeiros a condenar “os militares” e o Estado brasileiro, caso algo dê errado e haja vítimas – o que, aliás, é uma probabilidade extremamente alta, em qualquer operação militar de combate.

No século XX, o Brasil e a América do Sul estavam geralmente distantes dos focos de tensão mundiais. Entretanto, as novas descobertas de petróleo em áreas de grande profundidade, na Plataforma Continental brasileira, podem causar mudanças inesperadas na geopolítica mundial.

Antes do que se pensa, o Brasil poderá ter que assumir maiores compromissos internacionais nas áreas de defesa e segurança. Nosso país já ultrapassou o estágio de mera potência regional, e não pode mais se omitir em tais assuntos.

Existem no mundo cinco megapaíses, que juntos concentram pouco mais da metade da população e do Produto Interno Bruto (PIB) mundial: Estados Unidos, China, Índia, Rússia e Brasil. Destes megapaíses, apenas o Brasil insiste em ser, ao mesmo tempo, um “anão” político-militar e um “gigante” territorial, econômico, demográfico e cultural. Por quanto tempo poderemos manter tal ambigüidade?

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICA>; Estratégia; Governo; Poder Nacional; Política Interna; Soberania; Relações Internacionais; Economia;

BIBLIOGRAFIA

- BARNETT, Thomas P. M. *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*. New York: Putnam, 2004. Mapa digital em formato PDF disponível para download em <http://www.thomaspmbarnett.com/>.
- DA SILVA, Iberê Mariano. “Ciência e tecnologia – 2”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 8, 9 e 10/12/2007, p. 2 (Opinião).
- _____. “Ciência e tecnologia – 1”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 7/12/2007, p. 2 (Opinião).
- _____. “Desmobilização”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 16/1/2007, p. 2 (Opinião).
- FERREIRA, Oliveiros S. *Os militares e a sociedade civil*. Palestra proferida no NUPRI da USP – São Paulo: USP, 27/5/2008. Texto disponibilizado em <http://www.oliveiros.com.br/>.
- _____. *A Ordem Internacional – Uma perspectiva divergente*. Palestra no seminário “Os 60 anos da Guerra Fria” – São Paulo: USP, 24/5/2007. Texto disponibilizado em <http://www.oliveiros.com.br/>.
- _____. *Obstáculos à modernização do Exército*. Conferência proferida no Centro de Estudos Estratégicos do Exército – Brasília, 27/3/2007. Texto (inclusive anexo) disponibilizado em <http://www.oliveiros.com.br/>.
- KHANNA, Parag. “Waving Goodbye to Hegemony”. *The New York Times*, New York, 27 Jan. 2008 (Opinion).
- LIND, William S. “Mahan or Corbett?” *Defense and the National Interest*, 23 Oct. 2007. Texto disponibilizado em http://www.d_n_i.net/lind/.
- _____. “Compreendendo a Guerra de Quarta Geração”. *Military Review* (Ed. em português): 12-17. Washington, jan./fev. 2005.
- LUTTWAK, Edward N. “A guerra moderna – A contra-insurgência como prática equivocada”. *Revista da Escola de Guerra Naval* (10): 7-19. Rio de Janeiro, dez. 2007.
- NIGRO, Antônio Alberto Marinho. “Forças Armadas e sociedade”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 11/1/2007, p. 2 (Opinião).
- PESCE, Eduardo Italo. “O Atlântico Sul e a Marinha do Brasil”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 28/5/2008, p. 2 (Opinião).
- _____. “Defesa espacial torna-se realidade, mas Brasil permanece alheio”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 28/3/2008, p. 2 (Opinião).
- _____. “Guerra de quarta geração: implicações para a Marinha do Brasil”. *Revista Marítima Brasileira* 128 (1/3): 113-129. Rio de Janeiro, jan./mar. 2008.
- _____. “Uma Marinha de quarta geração para o Brasil”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 10, 11 e 12/11/2007, p. 2 (Opinião).
- _____. “Parceria Marítima Regional do Atlântico Sul”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 17/7/2007, p. 2 (Opinião).
- _____. “As ‘águas marrons’ e o Tridente de Netuno”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 10/7/2007, p. 2 (Opinião). Texto-base para a intervenção do autor no seminário “Conseqüências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons” – Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval (EGN), 23/7/2007.
- _____. “Uma Marinha oceânica para o Atlântico Sul”. *Revista Marítima Brasileira* 127 (4/6): 135-151. Rio de Janeiro, abr./jun. 2007.
- _____. “Amazônia, Atlântico Sul e operações expedicionárias”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 24/1/2007, p. 2 (Opinião).
- _____. “Defesa nacional no Brasil”. In: CARVALHO, Joaquim F. et al. *O Brasil é viável? – Uma análise de aspectos críticos da realidade brasileira, seguida de esboço de diretrizes estratégicas para um projeto nacional*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, pp. 165-179.
- PESCE, Eduardo Italo & DA SILVA, Iberê Mariano. “À beira do ‘fosso’”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 30/4/2008, p. 2 (Opinião).

- ____ & _____. “O Brasil e a tripolaridade de poder no Século XXI”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 12/2/2008, p. 2 (Opinião).
- ____ & _____. “O que é guerra de quarta geração?” *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 1, 2 e 3/9/2007, p. 2 (Opinião).
- ____ & _____. “Um Exército de pronto emprego – 3”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 28, 29 e 30/7/2007, p. 2 (Opinião).
- ____ & _____. “Um Exército de pronto emprego – 2”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 27/7/2007, p. 2 (Opinião).
- ____ & _____. “Um Exército de pronto emprego – 1”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 25/7/2007, p. 2 (Opinião).
- ____ & _____. *Um Exército para a conjuntura estratégica atual*. Rio de Janeiro, abr. 2007, 32 pp. Trabalho registrado no Escritório de Direito Autoral da Fundação Biblioteca Nacional (EDA/FBN) em 10/4/2007.
- ____ & _____. “Gigante enfraquecido”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 15/6/2007, p. 2 (Opinião).
- PESCE, Eduardo Italo & NIGRO, Antônio Alberto Marinho. “Geopolítica do Atlântico Sul”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 08/05/2008, p. 2 (Opinião).
- VAN CREVELD, Martin. “Guerra em 2025”. *Revista da Escola de Guerra Naval* (8): 6-19. Rio de Janeiro, dez. 2006.