

Serviço de Documentação da Marinha

Complexo Cultural

SEDE DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA



ILHA FISCAL

BIBLIOTECA
DA MARINHA

MUSEU NAVAL

ESPAÇO CULTURAL DA MARINHA

SUBMARINO-MUSEU RIACHUELO

NAVIO-MUSEU BAURU

REBOCADOR
LAURINDO BITTENCOURT

Liga dos Amigos do Museu Naval

A Liga é composta por um grupo de pessoas que trabalha para a ampliação do acervo cultural da Marinha e sua divulgação. Seja sócio da Liga.

www.sgm.mar.mil.br

4-273, 2, 5 (A)

27/12



SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA

REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA (Separata – 2004)

Patrocínio da
Liga dos Amigos do Museu Naval

R. Marit. Bras.

Rio de Janeiro

p. 96

dez. / 2004

Revista Marítima Brasileira / Serviço de Documentação Geral
da Marinha. — v. 1, n. 1, 1851 — Rio de Janeiro:
Ministério da Marinha, 1851 —
v.: il. — Trimestral.

Editada pela Biblioteca da Marinha até 1943.

Irregular: 1851-80.

ISSN 0034-9860.

1. MARINHA — Periódico (Brasil). I. Brasil. Serviço de Documentação
Geral da Marinha.

CDD — 359.00981
359.005

COMANDANTE DA MARINHA

Almirante-de-Esquadra *Roberto de Guimarães Carvalho*

SECRETÁRIO-GERAL DA MARINHA

Almirante-de-Esquadra *Kleber Luciano de Assis*

DIRETORIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL DA MARINHA

Diretor

Vice-Almirante (RM1-EN) *Armando de Senna Bittencourt*

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA

Diretor

Capitão-de-Mar-e-Guerra *Luiz Henrique de Azevedo Braga*

Consultores Especiais da RMB

Vice-Almirante (Ref^o) *Luiz Edmundo Brígido Bittencourt*

Capitão-de-Mar-e-Guerra (Ref^o) *Milton Sergio Silva Corrêa*

Departamento de Publicações e Divulgação

Capitão-de-Fragata (T) *Solange Garcia Ferreira*

Capitão-de-Corveta (T) *Jorge Luiz Ribeiro Pastura*

Equipe Editorial

Deolinda Oliveira Monteiro

Manuel Carlos Corgo Ferreira

Diagramação

Celso França Antunes

Edilson José Alves

Apoio Administrativo e Expedição

Primeiro-Sargento (CN) *Maurício Oliveira de Rezende*

MN-QS *Leonardo Caldas Cassundé*

MN-QS *Ricardo Tenório Pessoa da Silva*

Ilda Lopes Martins

Renée Pimentel Reis

Severino Ronaldo da Fonseca Araujo

Impressão

Armazém das Letras – Gráfica e Editora Ltda

A REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA é uma publicação oficial do COMANDO DA MARINHA, desde 1851. Entretanto, as opiniões emitidas em artigos são da exclusiva responsabilidade de seus autores. Não refletem, assim, o pensamento oficial da MARINHA DO BRASIL. É publicada, trimestralmente, pelo SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA. As matérias publicadas nesta Revista podem ser reproduzidas, desde que citadas as fontes.

Com a colaboração de seus leitores, a *RMB* será uma plataforma para a discussão de novas idéias para conquistarmos uma Marinha melhor.

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA

REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA

Departamento de Publicações e Divulgação

Rua Dom Manoel nº 15

Praça XV de Novembro — Centro

21010-090 — Rio de Janeiro — RJ

☎ (21) 2104-5493 / -5506 - R. 215 (Tel/Fax) e 2524-9460

Para remessa de matéria:

E-mail: sdm541@sdm.mar.mil.br

Intranet: sdm541@svcdoc

Para novas assinaturas e alterações de endereço:

E-mail: sdm542@sdm.mar.mil.br

Intranet: sdm542@svcdoc

Os preços do número avulso e da assinatura são os abaixo, respectivamente:

BRASIL

R\$ 8,00

R\$ 30,00

EXTERIOR

US\$ 9.00

US\$ 36.00

SUMÁRIO

- 7 **APRESENTAÇÃO**
Armando de Senna Bittencourt – Vice-Almirante (RMI-EN)
Diretor do Patrimônio Histórico e Cultural da Marinha
- 9 **A AMAZÔNIA AZUL**
Roberto de Guimarães Carvalho – Almirante-de-Esquadra
Comandante da Marinha
- 13 **A MISSÃO DAS FORÇAS ARMADAS PARA O SÉCULO XXI**
Armando Amorim Ferreira Vidigal – Vice-Almirante (Ref^o)
- 29 **AS FORÇAS ARMADAS E O TERRORISMO**
Mário Cesar Flores – Almirante-de-Esquadra (Ref^o)
- 35 **A NECESSIDADE DE UMA MARINHA OCEÂNICA**
Eduardo Ítalo Pesce – Professor
Mário Roberto Vaz Carneiro – Professor
- 41 **ARMAS QUE GARANTEM A PAZ**
A Diretoria de Sistemas de Armas da Marinha
Ronaldo Fiuza de Castro – Vice-Almirante
- 47 **PROGRAMA DE PROPULSÃO NUCLEAR NAVAL**
Wilson Jorge Montalvão – Contra-Almirante (RM1)
- 55 **A AMEAÇA DO PACIFISMO**
L. M. Overstreet – Comandante (USN)
Luiz Edmundo Brígido Bittencourt – Vice-Almirante (Ref^o)
- 61 **FORÇAS ARMADAS, ESTADO E SOCIEDADE**
Eduardo Ítalo Pesce – Professor
- 77 **FORÇAS ARMADAS:**
Os garantes materiais do Estado Democrático
Rui da Fonseca Elia – Vice-Almirante
- 85 **A INTEGRIDADE DAS FORÇAS ARMADAS**
Hierarquia e disciplina e a utilização da via judicial
Sergio Feltrin Corrêa – Desembargador do Tribunal Regional Federal

APRESENTAÇÃO

EXPRESSÕES DA CONSCIÊNCIA MARÍTIMA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

(Separata de matérias publicadas na *Revista Marítima Brasileira* de 1999 a 2004)

Esta seleção de alguns artigos publicados nos últimos cinco anos na *Revista Marítima Brasileira* teve somente a finalidade de proporcionar material para leitura e meditação, principalmente para aqueles – civis e militares – que se preocupam com o Poder Marítimo brasileiro e, em especial, com seu componente militar, que é o Poder Naval, este destinado a defender os interesses da Nação no mar.

O critério de escolha dos artigos envolveu a busca de amostras do pensamento contemporâneo do que poderia provavelmente representar uma consciência marítima brasileira. Evidentemente o espaço disponível limitou a abrangência e impediu que fossem abordados muitos dos múltiplos aspectos existentes. Foi preciso selecionar poucos autores, omitindo outros que publicaram suas idéias na *Revista Marítima Brasileira*, em excelentes artigos. Matérias mais abrangentes, sobre política e estratégia naval, tiveram preferência na montagem desta Separata. Nunca é demais, porém, observar que o que foi aqui publicado não representa o pensamento oficial da Marinha do Brasil e que as opiniões emitidas nos artigos são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Como um comentário geral sobre o que foi publicado nos últimos cinco anos na *Revista Marítima Brasileira*, verificam-se nas opiniões dos autores alguns pontos freqüentemente em comum. Além da óbvia importância do mar para o Brasil, nem sempre percebida pelos líderes e formadores de opinião brasileiros, destacam-se:

- a existência de vulnerabilidades que podem fragilizar a manutenção dos interesses nacionais;
- a necessidade de se empregar permanentemente o Poder Naval, inclusive nos períodos de paz, em respaldo desses interesses nacionais;
- a importância crescente da tecnologia para que esse emprego seja eficaz;
- a preocupação com o correto relacionamento com a sociedade civil;
- a grave preocupação com mudanças que estão ocorrendo no panorama internacional referentes ao emprego do Poder Militar.

Cabe, também, agradecer àqueles que, escrevendo para a *Revista Marítima Brasileira*, possibilitam que suas opiniões visitem a mente dos leitores, sofrendo corajosamente a crítica do pensamento alheio, transmitindo conhecimento e participando do desenvolvimento de uma cultura marítima brasileira.

ARMANDO DE SENNA BITTENCOURT
Vice-Almirante (RMI-EN)

Diretoria de Patrimônio Histórico e Cultural da Marinha
Diretor

A AMAZÔNIA AZUL*

(Publicado na *RMB* 2^oTrim./2004)

ROBERTO DE GUIMARÃES CARVALHO
Almirante-de-Esquadra
Comandante da Marinha

Toda riqueza acaba por se tornar objeto de cobiça, impondo ao detentor o ônus da proteção. Tratando-se de recursos naturais, a questão adquire conotações de soberania nacional, envolvendo políticas adequadas, que não se limitam a, mas incluem, necessariamente, a defesa daqueles recursos.

Nesse contexto, a Amazônia brasileira, com mais de 4 milhões de km², abrigando parcela considerável da água doce do planeta, reservas minerais de toda ordem e a maior biodiversidade da Terra, tornou-se riqueza conspícua o suficiente para, após a percepção de que se poderiam desenvolver ameaças à soberania nacional, receber a atenção dos formuladores da política nacional. Assim,

**Toda riqueza acaba
por se tornar
objeto de cobiça,
impondo ao detentor
o ônus da proteção**

a região passou a ser objeto de notáveis iniciativas governamentais, que visam à consolidação de sua integração ao território nacional, à garantia das fronteiras, à ocupação racional do espaço físico e à exploração sustentada dos importantes recursos naturais ali existentes. Como exemplos dessas iniciativas podemos citar o Projeto Calha Norte e o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), que inclui o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam).

Entretanto, há uma outra "Amazônia", cuja existência é, ainda, tão ignorada por boa parte dos brasileiros quanto o foi aquela por muitos séculos. Trata-se da "Amazônia azul", que, maior do que a verde, é inimaginavelmente rica. Seria, por todas as razões, convenient-

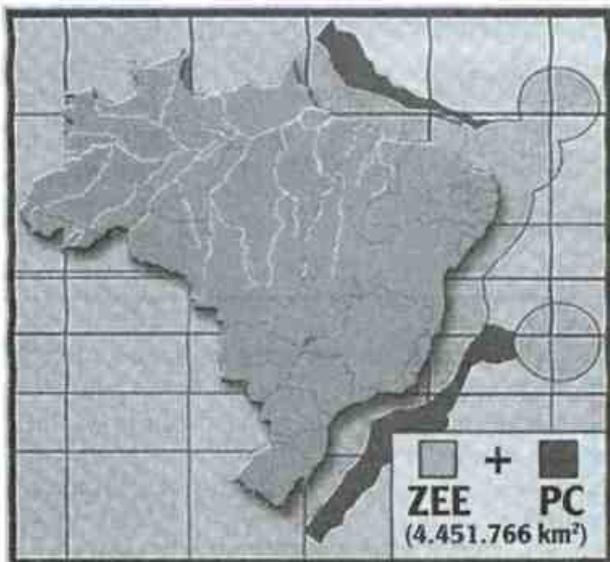
*N.R.: Este texto também foi publicado na *Folha de São Paulo*.

te que dela cuidássemos antes de perceber-lhe as ameaças.

Conforme estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada por quase cem países, inclusive o Brasil, todos os bens econômicos existentes no seio da massa líquida, sobre o leito do mar e no subsolo marinho, ao longo de uma faixa litorânea de 200 milhas marítimas de largura, na chamada Zona Econômica Exclusiva (ZEE), constituem propriedade exclusiva do país ribeirinho.

Em alguns casos, a Plataforma Continental (PC) – prolongamento natural da massa terrestre de um Estado costeiro – ultrapassa essa distância, podendo entender a propriedade econômica do Estado a até 350 milhas marítimas. Essas áreas somadas – a ZEE mais a PC – caracterizam a imensa “Amazônia azul”, medindo quase 4,5 milhões de km², o que acrescenta ao país uma área equivalente a mais de 50% de sua extensão territorial.

No Brasil, apesar de 80% da população viver a menos de 200 km do litoral, pouco se sabe sobre os direitos que o País tem sobre o mar que o circunda e seu significado estratégico e econômico, fato que, de alguma forma, parece estar na raiz da escassez de políticas voltadas para o aproveitamento e proteção dos recursos e benefícios dali advindos.



Citemos, de início, o transporte marítimo. Apesar de ser lugar-comum afirmar que mais de 95% do nosso comércio exterior é transportado por via marítima, poucos se dão conta da magnitude que o dado encerra. O comércio exterior, soma das importações e das exportações, totalizou, no ano passado, um montante da ordem de US\$ 120 bilhões. Ademais, não é só o valor financeiro que conta, pois, em tempos de globalização, nossos próprios produtos empregam insumos importados, de tal sorte que interferências com nosso livre trânsito sobre os mares podem levar-nos, rapidamente, ao colapso. A conclusão lógica é a de que somos de tal maneira dependentes do tráfego marítimo que ele se constitui em uma de nossas grandes vulnerabilidades. Como agravante, o País gasta

com fretes marítimos, anualmente, cerca de US\$ 7 bilhões, sendo que apenas 3% desse total são transportados por navios de bandeira brasileira.

O petróleo é outra grande riqueza da nossa “Amazônia azul”. No limiar da auto-suficiência, o Brasil prospecta, no mar, mais de 80% do seu petróleo, o que, em números, significa algo na ordem de 2 milhões de barris por dia. Com as cotações vigentes, é dali extraído, anualmente, um valor aproximado de US\$ 22 bilhões. Novamente, não é só o valor financeiro que conta. Privados desse petróleo, a decorrente crise energética e de insumos paralisaria, em pouco tempo, o País.

Além do tráfego marítimo e do petróleo, que, *per se*, já bastariam para mensurar o significado da nossa dependência em relação ao mar, poderíamos mencionar outras potencialidades econômicas como, por exemplo, a pesca. Em que pese a vastidão da área a explorar, a pesca permanece praticamente artesanal, enfrentando dificuldades de toda ordem, que elevam os custos e limitam a produção, quando poderia ser uma valiosa fonte para a geração de empregos e, também, um poderoso aliado para o programa Fome Zero. Existem, ainda, potencialidades menos tangíveis, como os nódulos polimetálicos, jazentes sobre o leito do mar e cuja exploração, economicamente inviável no presente, poderá se tornar considerável filão de riquezas no futuro.

Na "Amazônia verde", as fronteiras que o Brasil faz com seus vizinhos são

fisicamente demarcáveis e estão sendo efetivamente ocupadas por pelotões de fronteira e obras de infra-estrutura. Na "Amazônia azul", entretanto, os limites das nossas águas jurisdicionais são linhas sobre o mar. Elas não existem fisicamente. O que as define é a existência de navios patrulhando-as ou realizando ações de presença.

Para tal, a Marinha tem que ter meios, e há que se ter em mente que, como dizia Rui Barbosa, esquadras não se improvisam.

Para que, em futuro próximo, se possa dispor de uma estrutura capaz de fazer valer nossos direitos no mar, é preciso que sejam delineadas e implementadas políticas para a exploração racional e sustentada das riquezas da nossa "Amazônia azul", bem como que sejam alocados os meios necessários para a vigilância e a proteção dos interesses do Brasil no mar.



REVISTA



MARITIMA BRASILEIRA

A SEGUNDA REVISTA MAIS ANTIGA DO MUNDO

Prize de 2 vol. 1880/1881

A Revista Marítima Brasileira completou 153 anos em

19 de março de 2004. Fundada em 1851 pelo

Primeiro Tenente Sabino Elói Pessoa,

foi a segunda revista mais antiga do mundo a tratar de assuntos marítimos e navais.

Conforme os registros obtidos, a Rússia foi o primeiro

país a lançar uma revista marítima,

a Morskoi Sbornik, (1848).

Depois vieram:

Brasil – Revista Marítima Brasileira (1851),

França – Revue Maritime (1866),

Itália – Rivista Marittima (1868),

Portugal – Anais do Clube Militar Naval (1870),

Estados Unidos – U.S. Naval Institute Proceedings (1873)

República Argentina – Boletín Del Centro Naval (1882).

A MISSÃO DAS FORÇAS ARMADAS PARA O SÉCULO XXI*

(Publicado na *RMB* 4^oTrim./2004)

ARMANDO AMORIM FERREIRA VIDIGAL
Vice-Almirante (ReP^o)

SUMÁRIO

Introdução
O Conflito Militar Clássico
As Operações Militares de Não-Combate
Conclusão

INTRODUÇÃO

A dissolução da União Soviética, em dezembro de 1991, e os atentados nos Estados Unidos, a 11 de setembro de 2001, representam pontos de inflexão no pensamento estratégico a nível mundial.

O fim da guerra fria encerrou um período em que o planeamento militar se apoiava em ameaças claramente definidas. A guerra subversiva, de inspiração externa, e a guerra global, nuclear ou convencional, envolvendo os dois blocos em que o mundo estava dividido, definiam e orientavam o desenvolvi-

* N.R.: Este texto foi apresentado pelo autor no Simpósio "A missão das Forças Armadas para o século XXI" levado a efeito em 30 de junho de 2004 na Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.

Outros expositores foram: Embaixador Marellio Marques Moreira, ex-ministro da Economia e Embaixador Marcos C. de Azambuja cujos textos estão disponíveis na Página da EGN: <http://www.egn.mar.mil.br/cepa>.

mento do poder militar dos países envolvidos, limitado para cada país em função de certas peculiaridades nacionais e da sua capacidade econômica. Em termos de planejamento, foi uma época de "certezas": sabia-se quem era o inimigo, conhecia-se a sua capacidade militar com bastante aproximação, avaliava-se com certa precisão o grau de ameaça que ele representava.

Com o fim da guerra fria, paulatinamente a situação foi mudando, ficando as ameaças mais difusas, dificilmente podendo ser relacionadas com um espaço geográfico, com um dado Estado. As clássicas hipóteses de guerra perderam todo sentido. Foi a época da "crise existencial" de certos segmentos militares: a guerra parecia uma hipótese impossível e o mundo caminhava para um estado de paz e cooperação que tornaria obsoletas as forças armadas.

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, de novembro de 1991, um mês antes da desagregação do império soviético e pouco depois da Primeira Guerra do Golfo, é um reflexo acurado desse quadro político-estratégico.

A Estratégia definia que a maior ameaça aos Estados Unidos era o tráfico de drogas.

Embora a URSS ainda subsistisse, era evidente sua fraqueza política e no documento o seu arsenal nuclear era lembrado apenas para justificar a manutenção das armas nucleares estratégicas americanas.

As outras "ameaças" aos Estados Unidos identificadas na Estratégia eram as rela-

cionadas com o meio-ambiente, onde a ênfase estava mais na proteção das florestas tropicais do que no efeito estufa, resultante da poluição do ar causada, principalmente, pelos países mais industrializados (destruição da camada de ozônio, chuvas ácidas, etc); com as violações dos direitos humanos de minorias étnicas, culturais ou religiosas, freqüentes, segundo o documento, nos países menos desenvolvidos; com as

migrações ilegais, que ameaçavam a estabilidade dos países de melhor legislação social, pela "invasão" de hordas de desamparados oriundas dos países mais pobres; com a transferência de tecnologia de ponta para Estados "politicamente imaturos", criando a possibilidade da proliferação das armas de destruição em massa e de seus veículos lançadores, o que daria a esses Estados a capacidade de causar catástrofes inimagináveis.

Somente alguns anos mais tarde, o terrorismo foi incluído como ameaça.

O eixo de máxima confrontação estratégica já não era leste-oeste mas nitidamente norte-sul, pondo em confronto desenvolvidos e subdesenvolvidos, ricos e pobres.

Um outro fator não pode deixar de ser considerado: como resultado dos estímulos da guerra fria, o mundo foi palco de um extraordinário desenvolvimento científico-tecnológico, voltado não só para os projetos de prestígio – como a corrida espacial – mas para o aperfeiçoamento de novos e sofisticados sistemas de armas. Teve ini-

As outras "ameaças" aos Estados Unidos identificadas na Estratégia eram as relacionadas com o meio-ambiente, onde a ênfase estava mais na proteção das florestas tropicais do que no efeito estufa, resultante da poluição do ar causada, principalmente, pelos países mais industrializados

cio um processo, que ganhou impulso após a Primeira Guerra do Golfo, conhecido como a Revolução em Assuntos Militares (RAM)*.

A Resolução não compreende apenas o desenvolvimento de armas mais avançadas tecnologicamente mas, também, o preparo de soldados mais capazes de mantê-las, de modo que elas tenham alta confiabilidade, e de operá-las, fazendo uso de todas as suas capacidades, nas complexas condições da guerra moderna. Ainda mais, o novo soldado deve estar preparado para tomar decisões *ad hoc* no campo de batalha, para aproveitar situações que não foram previstas mas que, se convenientemente exploradas, vão contribuir para a missão do superior.

O conceito de dissuasão, que nasceu em função das consequências previsíveis de uma guerra nuclear – falava-se no risco de um holocausto nuclear – passou a ser usado de forma mais ampla, aplicando-se também para a guerra convencional: países mais fracos, tecnologicamente inferiores, poderiam dissuadir países mais fortes, tecnologicamente superiores, através de uma conjugação de esforços políticos, diplomáticos, psicossociais desde que tivessem uma capacidade militar capaz de infligir ao oponente um dano que ele não esti-

vesse disposto a pagar tendo em vista o ganho visado.

Quando os Presidentes Sarney e Alfonsín estabeleceram a Ata de Iguazu, o embrião do Mercosul, uma mais profunda cooperação na área militar ainda não era possível e, para contornar o problema, foram estabelecidos os Encontros de Estudos Estratégicos Argentino-Brasileiros, cujo principal objetivo era, através de uma discussão, totalmente livre, das divergências entre os dois países, a eliminação das suspeitas recíprocas, o que permitiria a adoção de medidas de confiança mútua que, com o tempo, levariam ao aprofundamento da cooperação militar.

No primeiro Encontro, um dos temas escolhidos de comum acordo para discussão, foi precisamente o da Dissuasão Convencional para Países em Desenvolvimento, um reflexo do espírito da época.

Os atos de terrorismo de setembro de 2001

contra os símbolos do poder americano trouxeram novas variáveis para a situação mundial.

O governo dos Estados Unidos recém-saído de uma eleição muito contestada, com a popularidade baixa (cerca de 50% em início de mandato), parecia fraco para as circunstâncias criadas pelo atentado. Entretanto, os seus principais membros, vindos

**Países mais fracos,
tecnologicamente
inferiores, poderiam
dissuadir países mais
fortes, tecnologicamente
superiores, através de uma
conjugação de esforços
políticos, diplomáticos,
psicossociais desde que
tivessem uma capacidade
militar capaz de infligir ao
oponente um dano que ele
não estivesse disposto a
pagar tendo em vista o
ganho visado**

* N.R.: RAM – Revolução em Assuntos Militares – ver *RMB* 4º trim/2003, pág. 94.

da ala mais conservadora do Partido Republicano – Dick Cheney, Condoleezza Rice, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, John Ascroft – levaram George W. Bush a reagir de forma surpreendentemente dura, mas que, na opinião de muitos analistas, não era a que melhor atendia aos reais interesses do país. A necessidade de mostrar à opinião pública americana a existência de uma liderança forte, capaz de conduzir a guerra contra o terrorismo com competência, influenciou, incontestavelmente, na definição da postura dos Estados Unidos.

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, de setembro de 2002, representa uma ruptura com a Estratégia de 1991, com os Estados Unidos assumindo sem rodeios sua condição de potência hegemônica, dispostos a agirem isoladamente, mesmo sem o beneplácito do Conselho de Segurança e o apoio de seus aliados sempre que se julgassem ameaçados. Era o fim do que se conveniou chamar de “liderança amena”, em que, usando os organismos multilaterais, onde sua influência é enorme, os Estados Unidos procuravam convencer os participantes da validade de suas teses.¹

A escolha do tema para esse seminário pressupõe o reconhecimento de que as circunstâncias especiais que caracterizam o panorama político-estratégico no início do século XXI trazem novos desafios e, conseqüentemente, há necessidade de se rever o papel das forças armadas para que elas possam se adaptar e esses novos tempos.

O papel tradicional das forças armadas

sempre foi, e continua sendo, o de enfrentar em combate as forças armadas inimigas. Esse papel clássico das forças armadas ainda é o mais importante elemento orientador do desenvolvimento e preparo do poder militar. É verdade, porém, que, apesar disso, a revolução tecnológica em curso torna necessário uma revisão dos conceitos do emprego do poder militar na atualidade.

Por outro lado, não é difícil visualizar que o contexto atual indica a necessidade de ampliação do emprego das forças armadas do país em inúmeras situações antes não previstas ou em que as forças armadas

eram empregadas aleatoriamente, sem o alicerce de um sistema metodológico que permitisse o emprego mais racional e mais efetivo da força. É o que estamos aqui identificando como “operações militares de não-combate”.

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, de setembro de 2002, representa uma ruptura com a Estratégia de 1991, com os Estados Unidos assumindo sem rodeios sua condição de potência hegemônica, dispostos a agirem isoladamente, mesmo sem o beneplácito do Conselho de Segurança e o apoio de seus aliados sempre que se julgassem ameaçados

¹ Na verdade, as idéias apresentadas na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos não foram uma consequência direta dos atentados. Eles já faziam parte do ideário conservador americano; os atentados apenas criaram as condições políticas para apresentação de conceitos como o unilateralismo, a preempção, etc. Ver “11 de setembro de 2001”, livro de A. Vidigal.

CONFLITO MILITAR CLÁSSICO

A Revolução Tecnológica em Assuntos Militares (RAM) veio aumentar a vantagem dos países industrialmente mais avançados sobre aqueles em estágio inferior de tecnologia. A etapa militar dos conflitos – a Segunda Guerra do Iraque é um exemplo notável – é decidida de forma extremamente rápida em favor do país de tecnologia muito superior.

As possibilidades criadas pela RAM são extraordinárias:

*“Graças [à RAM], os Estados Unidos agora podem estacionar suas forças no ar e no mar além do alcance do seu oponente e, com excepcional grau de precisão, destruir suas formações militares, seus centros de comando e controle, suas redes de comunicação e transporte – em síntese, sua capacidade de fazer a guerra. Apesar de que a morte de civis inocentes (asépticamente chamada de ‘dano colateral’) é ainda inevitável, a nova precisão reduz a morte de civis enormemente. E porque os ataques podem ser desferidos de longe, a perda de vidas de militares americanos é também mínima.”*²

Sem dúvida, a perda de vidas de soldados é extremamente reduzida; com relação à morte de civis, a meu ver, nem as armas são tão precisas como pensa o jornalista, nem as informações disponíveis são acuradas a ponto de impedir o ataque a alvos errados.

Prossigue o analista na sua análise sobre a RAM:

“A Revolução dá também às forças americanas uma visão em tempo real de todo o campo de batalha. O outro lado não pode movimentar uma coluna de tanques ou lançar uma aeronave sem que os

*comandos americanos saibam. Entretanto, o bloqueio eletrônico e o estabelecimento de total superioridade aérea tornam impossível ao adversário plotar o movimento de nossas forças. Nós vemos tudo, eles não vêem nada. Nós podemos atacar à vontade, quando quisermos e onde quisermos.”*³

Embora a análise feita seja específica para o caso em que os Estados Unidos são um dos intervenientes no conflito, situações semelhantes poderão vir a ocorrer envolvendo outros países, desde que haja grande defasagem tecnológica entre eles.

Os israelenses foram os primeiros a tirar toda a vantagem possível de um grande diferencial tecnológico. O ataque, em junho de 1982, ao vale de Bekaa, onde estavam instaladas as baterias de mísseis sírios, é um exemplo impar da influência da superioridade tecnológica no combate: além de destruírem todas as baterias de mísseis superfície-ar sírias e os seus radares de direção de tiro, os israelenses destruíram 86 aviões de combate inimigos sem a perda de um único avião.

A estratégia militar dos Estados Unidos, a partir das premissas estabelecidas pelos israelenses desde a Guerra dos Seis Dias, em 1967, e os sucessivos conflitos contra os árabes que a sucederam, evoluiu rapidamente.

A Segunda Guerra do Golfo, em 2003, evidenciou o que alguns analistas, não com muita propriedade, chamaram de **Doutrina Rumsfeld**, caracterizada pelo emprego maciço da aviação para garantir o domínio absoluto do espaço aéreo; pela redução considerável dos efetivos militares envolvidos diretamente na ação, valorizando o emprego de tropas especiais – na Primeira Guerra do Golfo, o efetivo das forças da coalizão chegou a 550 mil homens, enquan-

2 “Modern War’s Hidden Face”, Rajan Menon, “The New York Times”, July 27, 2003.

3 Ibidem.

to que na Segunda esse efetivo não ultrapassou 170 mil; pela pressão contínua exercida pelas forças atacantes contra a força inimiga, não dando tempo para ela se reorganizar e tentar uma resistência organizada ou contra-atacar; pelo uso intensivo de forças locais que se opõem ao regime dominante, dando-lhes apoio logístico e ampla cobertura aérea (no Afeganistão, as forças rebeldes anti-talibã da Aliança do Norte; no Iraque, os curdos).

Esses pontos deverão ser levados em conta no planejamento das forças militares dos países que podem se ver numa situação de grande inferioridade tecnológica no campo militar.

Os dois exemplos mais recentes mostram, porém, que embora a derrota militar possa ser rápida e decisiva, o pós-guerra só trará a vitória se a ação política-diplomática criar as condições necessárias.

Em certa medida, isso sempre foi verdadeiro mas, na atualidade, um novo elemento deve ser considerado: o emprego de combatentes decididos a se imolar por uma causa dá ao problema uma dimensão nunca antes vista. O Iraque, e em menor escala o Afeganistão, é um exemplo de que, nessas circunstâncias, a RAM perde quase completamente o seu significado.

Países em desenvolvimento não podem, porém, ignorar que existe sempre a possibilidade de se verem envolvidos em conflitos com outras potências de nível equivalente de tecnologia. Embora a probabilidade da ocorrência desse tipo de conflito seja baixa, ele não pode ser ignorado no planejamento militar: uma simples mudança de governo por processo não-democrático pode criar condições antes inimagináveis

que levem ao conflito. Esses conflitos, de baixa intensidade, tendem a ser de curta duração, em função não só do rápido esgotamento dos meios de fazer a guerra mas, principalmente, pelas pressões internacionais que se farão presentes.

O conflito recente envolvendo o Peru e o Equador é um exemplo representativo desse tipo de ocorrência.

Num contexto de ameaças difusas, onde não há mais "certezas", é indispensável que se identifiquem novos parâmetros que possam orientar o preparo e o desenvolvimento do poder militar da nação. A dissuasão é apenas uma postura estratégica, que tenta impedir a eclosão do conflito;

depois que ela falha – e isso é mais freqüente do que pensam alguns analistas – perde totalmente sua função, e não contribui para as ações de combate que terão lugar.

Pelo contrário, se a dissuasão não se apoiar numa real capacidade militar ela, ao falhar,

leva à derrota. Veja-se a esquadra italiana na época da Segunda Guerra Mundial: antes da guerra, ela foi um importante dissuasor, garantindo aos italianos fazer do Mediterrâneo o "mare nostrum"; quando veio a guerra, ela mostrou as suas fraquezas, não resistindo ao teste da batalha, contribuindo para a derrota da Itália.

Esse é um risco do uso da dissuasão que tem de ser considerado.

O fato de considerarmos difusas as ameaças não significa que elas não sejam concretas, objetivas; o que queremos assinalar é que essas ameaças podem vir de muitas possíveis direções, sendo um risco desnecessário relacioná-las a um inimigo específico, a um determinado Estado. O

**Embora a derrota militar
possa ser rápida e decisiva,
o pós-guerra só trará a
vitória se a ação política-
diplomática criar as
condições necessárias**

inimigo é qualquer um que possa concretizar as ameaças identificadas. A questão, portanto, está em estabelecer critérios para a concreta identificação dessas ameaças. A afirmativa de que o inimigo precisa ser claramente estabelecido é uma reminiscência da época em que as hipóteses de guerra eram o marco orientador do planejamento estratégico.

Desde cerca de 1989, temos proposto um parâmetro para orientação dos planejadores da estratégia de segurança nacional: a identificação das nossas “vulnerabilidades estratégicas”, isto é, de tudo aquilo que nos vulnerabiliza diante dos outros; os nossos pontos fracos, onde mais facilmente poderemos ser ameaçados. É a partir dessas “vulnerabilidades” que poderemos definir os meios necessários para diminuí-las ou eliminá-las.

Alguns poucos exemplos esclarecem o ponto: o fato de sermos importadores de energia constitui-se numa vulnerabilidade significativa; a enorme extensão e variedade de nossas fronteiras terrestres, a vastidão e a imensa riqueza das águas sob nossa jurisdição (águas territoriais e ZEE) são vulnerabilidades importantes; a posse da maior parte da Amazônia, com suas riquezas e desafios (exploração racional sem destruição da floresta), talvez seja hoje a nossa maior vulnerabilidade; etc, etc.

É fundamental assinalar que essas “vulnerabilidades” devem ser estabelecidas por um grupo multidisciplinar e não

apenas por militares. Na verdade, as “vulnerabilidades”, após uma ampla discussão, permitem o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento e preparo do poder militar, mas, também, e principalmente, para a elaboração de uma Política de Desenvolvimento, não nos moldes rígidos do planejamento centralizado dos regimes fechados, mas flexível e democrática.

Para Donald Rumsfeld, poderoso Secretário de Defesa dos Estados Unidos,

*“Nosso desafio neste novo século é difícil: temos que defender nossa reação contra o desconhecido, o incerto, o invisível e o inesperado. Pode parecer uma tarefa impossível. Não é. Mas para realizá-la, precisamos abandonar as formas confiáveis de pensar e planejar, assumir riscos e experimentar coisas novas, para que possamos conter e derrotar adversários que ainda não apareceram para nos desafiar.”*⁴

E Rumsfeld prossegue:

“Também decidimos abandonar a antiga estratégia ‘de ameaças’ que dominou o planejamento da defesa de nosso país por quase meio século, e adotar uma nova abordagem, ‘de capacidades’, que se concentra menos em quem pode nos ameaçar, ou onde, e mais em como podemos ser ameaçados e o que é necessário para impedir e para nos defender contra tais ameaças.

É como lidar com ladrões: você não tem como saber quem quer invadir sua

Num contexto de ameaças difusas, onde não há mais “certezas”, é indispensável que se identifiquem novos parâmetros que possam orientar o preparo e o desenvolvimento do poder militar da nação

⁴ “Transformando as forças armadas”, Donald Rumsfeld, p.12-22, in Política Externa, vol. II, n° 2, set-out-nov 2002.

casa ou quando. Mas você sabe como eles podem tentar entrar. Sabe que eles podem tentar arrombar a sua fechadura, então você precisa de uma boa tranca, sólida e impenetrável, na sua porta da frente. Sabe que eles podem querer quebrar uma janela, então precisa de um bom alarme. Sabe que é melhor que eles sejam presos antes de entrar na sua casa, então precisa de uma força policial para patrulhar a vizinhança e manter os marginais longe das ruas. E sabe que um bom pastor-alemão também não faz mal nenhum.”⁵

Finalmente, ele conclui:

“A mesma lógica funciona para defesa nacional.

Em vez de construir nossas Forças Armadas com base em planos para se lutar contra tais e tais países, devemos examinar nossas vulnerabilidades e, então, projetar nossas forças de acordo com o que for necessário para conter e derrotar a ameaça.”⁶

Nesta altura, algumas reflexões se impõem. Elas são válidas qualquer que seja o ponto de partida para a definição da estratégia militar do país.

(1) o primado cada vez maior da **tecnologia no campo de batalha** permite o estabelecimento de algumas prioridades na seleção dos programas militares, mormente quando as restrições orçamentárias são grandes. Em linhas gerais, todos os projetos em curso que representam avanços tecnológicos devem ser priorizados em relação a outros: o programa nuclear brasileiro; a construção no país de submarinos, fragatas, corvetas, de aeronaves e de car-

ros de combate; satélites artificiais e suas múltiplas aplicações; o projeto do veículo lançador de satélites (VLS); o desenvolvimento de sofisticados equipamentos que compõem os sistemas de armas; a pesquisa nas áreas de eletrônica e de informática – enfim, todos os projetos que podem diminuir o “gap” tecnológico entre nós e os mais desenvolvidos ou, pelo menos, impedir que ele se alargue.

A valorização dos setores de pesquisa nas forças armadas é indispensável, assim como a supervisão do Ministério da Defesa para que não haja sobreposições mas complementaridade. Não se pode ignorar a importância de ações em conjunto, sempre

que essa somação de esforços permita a criação da massa crítica, tanto em termos de pessoal como de dinheiro, capaz de deslanchar o projeto. A criação da NASA, durante a administração de Kennedy, mudou o

cenário da corrida espacial até então desfavorável aos Estados Unidos; acabando com a dispersão de esforços entre as três forças armadas, os americanos logo ultrapassaram os soviéticos e venceram a corrida para a conquista da lua.

As possibilidades do desenvolvimento de projetos conjuntos com os demais países da América do Sul devem ser exploradas ao máximo.

(2) A rapidez e o alcance do desenvolvimento tecnológico voltado para a guerra leva à necessidade de uma profunda **reformulação da formação do pessoal militar** de todos os níveis. Essa reformulação não deve se dirigir apenas para elevar a

**Pelo contrário, se a
dissuasão não se apoiar
numa real capacidade
militar ela, ao falhar, leva à
derrota**

5 Ibidem.

6 Ibidem.

capacidade tecnológica do homem mas, principalmente, para prepará-lo a tomar decisões difíceis em situações de grande incerteza.

(3) o desenvolvimento e fortalecimento da **indústria militar no Brasil** é um requisito essencial. Se, por um lado, sua existência contribui para a dissuasão, por outro, a inexistência de uma indústria militar de defesa deixa o país sujeito a boicotes nas horas de crise, exatamente no pior momento. Durante o conflito Falklands/Malvinas, a Argentina enfrentou muitas dificuldades por sua dependência ao exterior em itens militares críticos.

O princípio é fácil de enunciar mas extremamente difícil de implementar. Devido à escassez de recursos, as encomendas militares não permitem a economia de escala necessária para a manutenção e o desenvolvimento da indústria.

A integração da América do Sul, através da integração de suas indústrias de defesa, em-

bora difícil e delicada, me parece um imperativo. A Argentina e o Chile, em contatos informais, têm mostrado interesse em aprofundar o tema. Os Ministérios da Defesa dos diversos países deveriam tomar para si essa tarefa. Afinal, estaríamos trocando uma total dependência ao exterior, onde predominam exclusivamente interesses comerciais, por uma interdependência regional, onde o interesse dominante é mais de natureza política do que meramente financeira e representa a decisão de compartilharmos um destino comum.

Não se pode ainda deixar de considerar que a mobilização industrial só é possível quando se dispõe de uma indústria militar eficaz. Não se pode mobilizar o que não se produz. Acreditar que uma fábrica de automóveis, de caminhões ou de tratores pode

ser rápida e facilmente transformada para produzir carros de combate é um grave engano se não existirem no país, em produção, fábricas desses carros de combate.

(4) a concepção estratégica de um país, que decorre da identificação e avaliação de suas “vulnerabilidades” estratégicas, não pode, na fase de elaboração, considerar as **restrições orçamentárias**, pois as conseqüências, neste caso, são sempre prejudiciais: o conceito da “jeune école”, do Almirante Aube, foi baseado nas dificuldades financeiras da França após a sua derrota para a Prússia em 1870, não correspondendo às necessidades estratégicas do país naquele momento e nos que se seguiriam; os Livros Brancos de Defesa

do Reino Unido, de 1966 e 1981, definiram uma concepção estratégica, em função das dificuldades econômicas do país, que tornava a Royal Navy um apêndice da força naval americana; esse processo estava em

curso em 1982 quando o Reino Unido teve de enfrentar a questão das Falklands/Malvinas, mas, felizmente para os britânicos, não estava ainda concluído. Se os argentinos tivessem esperado mais um ano, os britânicos não poderiam responder à ação argentina por não disporem de um poder naval para aquela situação. As restrições financeiras impuseram ao país a perda da flexibilidade estratégica, fundamental numa época de incertezas.

É essencial que a avaliação estratégica reflita as reais necessidades do país; estabelecida essa necessidade – pela avaliação das “vulnerabilidades estratégicas” e de determinados objetivos nacionais definidos em termos concretos – deverá ser usado o “reductor” orçamentário. É o método que

É a partir dessas “vulnerabilidades” que poderemos definir os meios necessários para diminuí- las ou eliminá-las

Clausewitz, de formação filosófica, usou para descrever o fenômeno da guerra, elevando-a inicialmente ao extremo – a guerra total, absoluta – para então reduzi-la à realidade – a guerra verdadeira, limitada, contingenciada.

Diante da realidade do orçamento, o melhor caminho parece ser a da **criação de núcleos de força militar**, pequenos mas, tanto quanto possível, no estado da arte, cada núcleo correspondendo a uma das funções identificadas como básicas das forças armadas. Assim, a Marinha manteria núcleos para guerra anti-submarino, para guerra de minas, para patrulhamento da ZEE, para projeção limitada de poder, etc.

Com a manutenção desses núcleos, altamente adestrados, será possível, logo que novas condições orçamentárias o permitam, ou quando a realidade de uma grave crise o impuser, a expansão desses núcleos, com a rapidez possível (lamentavelmente, nem sempre a necessária já que muitos dos elementos necessários levam tempo para a sua concretização).

OPERAÇÕES MILITARES DE NÃO-COMBATE

Aqui trataremos apenas das operações que, embora fazendo uso do poder militar, não envolvem o combate propriamente dito, exceto em certas circunstâncias espe-

ciais, onde este poder é usado de forma limitada, tanto em relação aos objetivos visados, como aos efetivos empregados e ao tempo gasto na operação.

Conscientes desta nova realidade, os americanos estabeleceram as Operações Militares de Não-Guerra – “Military Operations Other Than War (MOOTW)” – abrangendo uma série de operações em que os militares

são empregados, embora, em muitos casos, não exercendo necessariamente o papel principal.⁷

O foco principal das Operações Não-Guerra é impedir a guerra e promover a paz. São, portanto, mais sensíveis às considerações políticas.

São 16 operações classificadas como tal:

(a) Controle de Armas – verificação do cumprimento por outro país de qualquer acordo sobre controle de armas;

(b) Combate ao Terrorismo

antiterrorismo –

medidas defensivas

contraterrorismo – medidas ofensivas

(c) Apoio do Ministério da Defesa às Operações Anti-Droga

“The National Defense Authorization Act de 1989”

Impedir a entrada de drogas no país.

(d) Imposição de Sanções/Operações de Interceptação Marítima

Durante a Operação “Escudo do Deserto”, o boicote ao Iraque impôs blo-

Em vez de construir nossas Forças Armadas com base em planos para se lutar contra tais e tais países, devemos examinar nossas vulnerabilidades e, então, projetar nossas forças de acordo com o que for necessário para conter e derrotar a ameaça.

Donald Rumsfeld

Secretário de Defesa dos Estados Unidos

⁷ Os elementos para a discussão do MOOTOW foram tirados de 2 publicações:

– “Military Operations Other Than War”, J-7 Operation Plans and Interoperability Directorate, Joint Doctrine, Joint Force Employment

– “Joint Doctrine For Military Operations Other Than War”, Joint Pub 3-07, 16 June 1995.

queio naval e interdição aérea. Quarentena de Cuba em 1952 durante a crise dos mísseis.

(e) Imposição de Zonas de Exclusão
Conflito Falklands/Malvinas

(f) Garantia de Liberdade de Navegação e Sobrevôo

Fazer respeitar a Lei Internacional
Operações contra a Líbia, em 1986 (para garantir liberdade marítima e aérea no Golfo de Sidra).

(g) Assistência Humanitária

Refere-se à operações humanitárias realizadas no exterior apenas.

(h) Apoio Militar às Autoridades Cíveis

Quando as medidas necessárias estão além da capacidade das autoridades cíveis. Regulamentadas por lei.

(i) Assistência à Nação/Apoio à Contrainsurgência

Prestação de assistência a uma nação durante crises não classificadas como humanitárias.

Operações contra rebeldes que se opõem ao governo.

(j) Operações de Evacuação de Não-Combatentes

Retirada de brasileiros da Bolívia e do Haiti.

(k) Operações de Paz

Manutenção da Paz (Peacekeeping)

Imposição da Paz (Peace Enforcement)

Há algumas variantes: diplomacia preventiva, realização da paz (peacemaking) e construção da paz (peace building).

(l) Proteção à Navegação

Para proteger os navios de bandeira, nacionais embarcados nesses navios ou em navios de outras bandeiras, ou propriedade pública ou privada nacional.

Caso do *Achile Lauro*.

As emendas à Convenção SOLAS de dezembro de 2002 – Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code).

(m) Operações de Resgate

Trazer de volta pessoal, ou despojos ou equipamentos sensíveis.

Operação Entebe.

(n) Operações de Demonstração de Força

Projeção da Força – Dá credibilidade – Determinação de usar a força.

(o) Operações de Ataque (*strike*) e Incursão (*raid*)

Operações de Ataque

Para danificar, capturar ou destruir um obje-

tivo. Como punição.

Operações de Incursão

De menor monta; em geral para obtenção de informações, confundir o inimigo ou destruir instalações. Termina com retirada planejada.

(p) Apoio à Insurgência

Apoio a rebeldes que querem derrubar governo que nos é hostil.

Apoio aos talibãs durante a ocupação soviética do Afeganistão.

Também os chineses⁸ identificam três tipos de operações, sendo que duas delas envolvem o emprego das forças armadas:

**Acabando com a dispersão
de esforços entre as três
forças armadas, os
americanos com a criação
da NASA logo
ultrapassaram os soviéticos
e venceram a corrida para
a conquista da lua**

⁸ "Unrestricted Warfare", Qiao Liang and Wang Xiangsui, PLA Literature and Arts Publishing House, Beijing, February 1999, 228p.

- Operações militares de combate
- Operações militares de não-combate

além de um terceiro tipo de operação que classificamos como “não-militar de não-combate”, algo como operações desencadeadas por agentes civis em território inimigo ou operações feitas à longa distância, com o uso da internet (hackers); manobras financeiras, como a movimentação para fora de um país de grandes somas de dinheiro, destruindo sua economia, etc.

No Brasil, já há algum tempo defendemos o conceito de “emprego político do poder militar”, isto é, o emprego do poder militar aquém do nível da violência, para atender aos interesses do Estado.

Já nos referimos que, para as nações fracas, a dissuasão é uma resposta evidente devido à grande diferença de poder entre

elas e as nações mais poderosas. Entretanto, a dissuasão é um conceito limitado e, no nosso entendimento, deve ser vista apenas como um dos muitos aspectos do “emprego político do poder militar”.

O poder militar da nação pode ser usado como um instrumento permanente da política e compreende uma série de ações como a influência, a dissuasão, a persuasão, a coação e a coerção. A “mostra de bandeira” certamente se inclui na primeira delas; o “ataque” e a “incursão”, na última.

Assim, muitas das ações incluídas nas MOOTW estão incluídas no “emprego político do poder militar”, outras dizem respeito apenas a uma grande potência como os Estados Unidos, tais como controle de armas, imposição de sanções, imposição de zonas de exclusão, etc, e algumas não se incluem no conceito de emprego político,

como, por exemplo, as operações de paz, ajuda humanitária, etc.

Dentro da nossa visão, distinguiremos na Doutrina Militar Brasileira as seguintes operações:

- Operações Militares Clássicas
- Operações Militares de Não-Combate:
 - Emprego Político do Poder Militar
 - Operações de Paz
 - Operação de Resgate (compreendendo a Evacuação de Não-Combatentes)
 - Operações Humanitárias (no país ou fora dele)
 - Apoio Militar às Operações Cívicas Não-Humanitárias (sempre regulamentada através de Lei).

Nesta última categoria estamos consi-

derando as operações de combate ao terrorismo. Nas circunstâncias atuais, o Brasil não é alvo preferencial do terrorismo internacional como os Estados Unidos, alguns países europeus e países com grande população muçulmana. Entretanto, é

As restrições financeiras impuseram ao país a perda da flexibilidade estratégica, fundamental numa época de incertezas

necessário que haja instrumentos para a proteção de propriedade e pessoal estrangeiros no Brasil, ou para evitar que propriedade nacional – aviões, navios, contêineres, etc – possa ser usada contra alvos situados fora do território nacional (as emendas à Convenção para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar – SOLAS – de dezembro de 2002, criaram *inter alia* o Código para Proteção de Navios e Instalações Portuárias – Código ISPS – cujo propósito é exatamente esse; as legislações norte-americanas como a Lei do Bioterrorismo e a Iniciativa para Proteção de Contêineres (CSI) também têm o mesmo objetivo).

Embora esse seja um problema tipicamente policial, em alguns casos extremos pode envolver a intervenção das forças armadas que, assim, devem dispor de batalhões anti-terror para essa eventualidade. O CFN já dispõe, desde a administração Chagasteles, uma unidade desse tipo.

Há outro assunto que reputamos de grande importância dentro da temática em discussão, que se refere especificamente à Marinha e que incluímos também no Apoio Militar às Operações Civis Não Humanitárias: o **gerenciamento do mar**.

Desde a Lei do Mar, considerando-se a Zona Econômica Exclusiva, uma gigantesca área marítima passa a ser do interesse do Brasil. A responsabilidade do Comando da Marinha como Autoridade Marítima é inalienável mas, inúmeros ministérios têm ingerência sobre a área marítima, e torna-se indispensável o estabelecimento de um gerenciamento que coordene essas atividades, evite interferências e omissões.

Estamos propondo um grande colegiado com a responsabilidade de exercer, através de uma secretaria-executiva, a coordenação de todas as atividades ligadas ao mar

- o conhecimento do mar,
 - a sua proteção no sentido ambiental;
 - a proteção dos que trabalham no mar,
- sob o aspecto de segurança do trabalho, saúde e lazer;
- o uso do mar como veículo para o transporte e o lazer;
 - a exploração dos recursos vivos e não-vivos do mar; e, finalmente,
 - a defesa do mar.

A presença da Marinha em todos esses segmentos, que juntos definem o nosso interesse pelo mar, representa um novo desafio para ela e para o país.

Ao final, não podemos deixar de apontar os problemas que podem decorrer da crescente **"privatização" do papel das forças armadas**. Hoje, no Iraque, para cada 10 soldados americanos há 2 civis empregados não só nas tarefas logísticas mas em atividades antes reservadas exclusivamente aos militares, como operação de sistema de armas, prestação de serviços de segurança de instalações e de autoridades, etc.⁹

Certamente, a ocupação do Iraque não funcionaria sem a participação de firmas contratadas: firmas gigantescas como a Bechtel Inc, a Fluor Corp, a Parsons Corp e a Perini Corp estão trabalhando na reconstrução da infraestrutura do país, o que, obviamente, nada tem de extraordinário. Na verdade, há muito tempo empresas privadas têm se envolvido com militares durante os períodos de guerra, mas suas atividades limitavam-se à logística, não havendo nenhum envolvimento com operações de combate.

Atualmente, porém, o Pentágono está dando às empresas responsabilidades em áreas tipicamente militares, como proteção de segurança, fornecimento de tradutores e de "serviços de inteligência", um termo genérico que inclui qualquer coisa que diga respeito à coleta e à análise de dados (interrogatório de prisioneiros, por exemplo). Firms como a Blackwater Security Consulting e a Eriny, cujos funcionários são ex-membros das Forças Especiais, dão pessoal para os serviços de proteção; a General Dynamics Corp, e a KBR, subsidiária da Haliburton Inc, dão apoio aos militares numa série de áreas que vão desde o reparo de carros de combate até a prestação de serviços de cozinha. A CACI International Inc., de Arlington, tem um contrato para fornecer técnicos de interro-

⁹ "Line Increasingly Blurred Between Soldiers and Civilian Contractors", Ariana Eunjung Cha and Renae Merle - <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/admin/emailfriend?contentId=A22547-2004May12&sent=no&referrer=emailarticle>

gatório; a Titan Corp, de São Diego, fornece intérpretes.

Muitas empresas operam e mantêm sistemas de armas a bordo de navios e aeronaves.

O primeiro problema decorrente da "terceirização" é de natureza política: a acusação de que os contratos mais lucrativos estão sendo dados a aliados da administração Bush. Tratando-se de contratos feitos em momento de crise, a licitação é dispensada, dando margem a interpretações polêmicas sobre a escolha das firmas que deverão prestar o serviço.

A morte de alguns desses contratados em missões de combate – na escolta de comboios militares americanos, por exemplo – está chamando a atenção para a falta de regras e regulamentos que cubram as atividades desses verdadeiros exércitos particulares.

Outra questão fundamental é a independência com que os contratados operam, pois, a linha divisória entre militares e civis está cada vez mais difícil de definir e, aparentemente, os militares estão ficando excessivamente dependentes de contratados que já não conseguem controlar: o caso dos interrogatórios na prisão de Abu Ghraib, onde estavam especialistas em interrogatório e tradutores contratados além de militares, levanta o problema da responsabilidade pelos abusos. É evidente que os contratados não têm autoridade formal sobre o pessoal militar, e muitos se consideram apenas parceiros ou assessores; na prática, porém, eles têm enorme influência, principalmente mas não exclusivamente, sobre as praças, devido ao seu conhecimento técnico e porque, trabalhando junto com os oficiais de alta patente, a sua influência é grande sobre os homens que tomam as decisões. Nesses casos, o "aconselhamento" é frequente.

Há dúvidas quanto à lealdade desses civis; ela pode estar dividida: eles segui-

rão as ordens de seus chefes civis e dos acionistas das firmas ou de seus chefes militares? Haverá ocasiões em que os interesses não coincidirão.

Os melhores elementos das forças armadas poderão se sentir atraídos pelos altos salários e vantagens oferecidos pelas empresas para esse tipo de serviço, deixando o pessoal menos qualificado ligado à instituição militar, o que é preocupante.

A expansão do serviço prestado pelas firmas civis começou no início de 1999, o apogeu da tecnologia "ponto.com", quando parecia que a alta-velocidade de inovação das empresas privadas poderia levar os militares a um nível tecnológico superior na arte da guerra. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, o fenômeno se intensificou.

O debate sobre essa questão é urgente pelas suas possíveis conseqüências e, sem dúvida, interfere com a missão das forças armadas neste novo século.

Embora a tendência maior da "terceirização" decorra de certas circunstâncias do sistema militar americano, o fato é que a generalização desse processo noutros países poderá acarretar muitas dificuldades.

CONCLUSÕES

– **A guerra clássica**, envolvendo choque entre forças armadas rivais, é ainda o mais importante elemento definidor da estratégia de segurança nacional.

– No ambiente de incertezas, característico da época atual, a identificação e exploração das "**vulnerabilidades estratégicas**" é um excelente veículo para orientar o desenvolvimento e o preparo das forças armadas do país, além de contribuir para o estabelecimento de uma Política de Desenvolvimento.

– A concepção estratégica não pode ficar condicionada às **restrições orçamentárias** decorrentes de uma conjuntura desfavorável. A perda de flexibilidade estraté-

gica resultante é, inaceitável. A realidade dos recursos realmente disponíveis imporá, porém, a limitação dos meios definidos na concepção estratégica.

– **A manutenção de núcleo de força**, tanto quanto possível no estado da arte – correspondente a cada uma das funções atribuídas às forças armadas – permitirá que, cessada a restrição orçamentária ou ocorrendo uma grave crise, os núcleos seja expandidos. Tal procedimento implica, porém, em alto risco, devendo ser considerado transitório.

– **A Revolução em Assuntos Militares (RAM)** fez com que as guerras modernas envolvam alta tecnologia. As forças armadas devem privilegiar os projetos que mais agregam tecnologia avançada.

– Há necessidade de uma profunda reformulação **da formação militar** em todos os níveis, não só em termos da preparação tecnológica mas, principalmente, da maior capacitação para agir de forma independente no campo de batalha mas em conformidade com a missão do superior.

– A existência de uma **indústria militar nacional**, além de trazer uma contribuição importante para a dissuasão, diminui a de-

pendência ao exterior numa área sensível como a militar. A necessidade de economia de escala sugere que a integração militar regional se faça através da integração das indústrias de defesa.

– Não há **mobilização industrial** se não há indústria militar nacional.

– A participação das forças armadas em **“operações de não-combate”** – muitas chamadas anteriormente de “subsidiárias” – é cada vez mais freqüente. O “emprego político do poder militar” – que engloba ações como influência, dissuasão, persuasão, coação e coerção – todas situadas aquém do nível de violência – é um conceito extremamente útil. Outros “empregos de não-combate” – operações de paz, de resgate, humanitárias e de apoio às autoridades civis – já são parte integrante das responsabilidades do Poder Militar da nação.

– Há necessidade de um amplo debate sobre a **“terceirização”** das forças armadas.

– **O gerenciamento do mar** é uma necessidade para o país. A Marinha de Guerra tem um papel fundamental, reconhecido nesse admirável documento que é “A Amazônia Azul”.



Serviço de Documentação da Marinha



O SDM é o órgão responsável pela memória da Marinha. O Serviço de Documentação tem como atribuição estudar, pesquisar e divulgar a história marítima brasileira e conservar o patrimônio histórico e artístico da Marinha do Brasil.

Criado em 1943, o SDM reúne atualmente sete departamentos, distribuídos em cinco prédios históricos:

- na Sede Ilha das Cobras funcionam os Departamentos de Arquivo, de História Marítima, de Publicações e Divulgação e de Administração;
- na Rua Dom Manuel (Praça XV) fica o Museu Naval;
- no Espaço Cultural da Marinha estão atracados o Navio-Museu *Bauru*, o Submarino-Museu *Riachuelo* e o Rebocador-Museu *Laurindo Pitta*;
- na Rua Mayrink Veiga está a Biblioteca da Marinha;
- o SDM abrange ainda a Ilha Fiscal – local onde foi realizado o Último Baile do Império.

Empenhado nesta árdua tarefa, o SDM tem desenvolvido, a cada ano, novos projetos, buscando maior interação entre a Marinha e a sociedade. Como resultado deste trabalho, cerca de 300 mil pessoas visitaram o Complexo Cultural da Marinha (SDM) em 2001.

AS FORÇAS ARMADAS E O TERRORISMO¹

(Publicado na *RMB* 1^o Trim./2002)

MARIO CESAR FLORES
Almirante-de-Esquadra (Ref^o)

SUMÁRIO

Introdução
As Forças Armadas e o Terrorismo
Breve lembrança histórica
A relatividade dos alvos
A responsabilidade do povo
A ação contra o terrorismo
Emprego das Forças Armadas
Conclusão

INTRODUÇÃO

Os atos terroristas de 11 de setembro deslançaram em todo o mundo um festival de manifestações de toda ordem, algumas ponderadas e racionais, outras, sobretudo da orfandade da ilusão socialista (políticos, universidade e mídia),

preconceituosas e, no fundo, anti-americanistas ao ponto de justificarem a demência fanática acusando a vítima. Algo mais ou menos assim: o terrorismo é terrível, mas se os Estados Unidos são seu alvo, existem razões que atenuam a culpa pelo assassinato doloso em massa... As manifestações preconceituosas aparentemente

¹ N.R.: Este texto é adaptação da exposição feita a 9/11/2001 em seminário na EGN, no painel "Implicações para o Brasil no campo estratégico-militar, em decorrência do ato terrorista ocorrido nos EUA no dia 11 de setembro".

predominam, embora certeza não se pode ter, visto que a mídia não inspira confiança quanto ao equilíbrio neutro porque está mais interessada no anti-americanismo que sensacionaliza, vende e atende à predileção de seus profissionais pela contestação da ordem que se delinea no pós Guerra Fria.

De fato: será que as manifestações de *hooligans* e outros desordeiros, apresentadas na TV como indicação de repulsa das sociedades européias à ação no Afeganistão, refletem as maiorias daquelas sociedades?

AS FORÇAS ARMADAS E O TERRORISMO

Em respeito ao tema, as implicações estratégico-militares do terrorismo, objetivando o Brasil, são aqui deixados de lado outros instrumentos de contenção do terror e considerando apenas o uso do poder militar na contenção, procurando ilações úteis ao caso brasileiro.

Evidentemente os outros instrumentos, políticos e econômicos, são importantes, fundamentais no longo prazo, inclusive para que não continue indefinidamente a necessidade da cirurgia militar, mas eles não são objeto do painel origem deste texto.

Para iniciar: as Forças Armadas pouco podem fazer na contenção da prática cotidiana do terrorismo. Não é atribuição militar, nem seria razoável que fosse, ao menos

nas democracias, o controle diuturno e rotineiro da vida nacional em nível capaz de contribuir para tal contenção. O engajamento militar intenso nesse propósito só tem cabimento num Estado de segurança nacional exacerbada, de que é exemplo Israel, onde nem mesmo a cooperação, ou complementação "Forças Armadas - Polícia", consegue conter o varejo terrorista.

Na verdade, solução 100% para o dia-a-dia do terrorismo fanático não existe, com ou sem engajamento militar. Muito menos com a preservação de um razoável grau de vigência dos direitos civis usuais nas democracias.

Não é atribuição militar, nem seria razoável que fosse, ao menos nas democracias, o controle diuturno e rotineiro da vida nacional em nível capaz de contribuir para a contenção do terrorismo. O engajamento militar intenso nesse propósito só tem cabimento num Estado de segurança nacional exacerbada, de que é exemplo Israel

A esse respeito, uma observação: embora até hoje (10 de novembro de 2001) pífio quanto a resultados diretos (menos de 20 casos de contaminação e quatro mortes), o sucesso do bioterrorismo já é sensível como apoio à restrição de direitos civis democráticos que, é claro, não "entusiasmam" os autores da insanidade, sejam eles fundamentalistas islâmicos ou direitistas norte-americanos (a autoria efetiva é incerta até a presente data).

O que se pode pretender das Forças Armadas em termos de rotina corrente é a contribuição de seus serviços de inteligência e maiores cuidados no tocante a certas atribuições legais já suas, em especial as exercidas por órgãos e unidades que têm a ver com o controle do espaço aéreo, águas costeiras (com instalações críticas como são as plataformas de petróleo), portuárias

e de rios navegados, fronteiras dificilmente controláveis pelos sistemas policiais e outras, restritas, cujo controle lhes seja especificamente adjudicado, em caráter conjuntural.

Em suma: a contenção do terrorismo, exigente de cuidados diuturnos e rotineiros, é tarefa primordialmente policial e dos órgãos de vigilância e de inteligência em geral, cabendo às Forças Armadas papéis complementares.

Às Forças Armadas cabe, porém, um papel eventualmente fundamental: a atuação em força decisiva sobre os núcleos-bases que abrigam, nutrem, adestram, comandam e controlam o terrorismo, como a que está acontecendo no Afeganistão. Aliás, não apenas o terrorismo, mas também quaisquer manifestações da criminalidade transnacional ou mesmo nacional organizada, cuja amplitude afeta a segurança nacional e a do povo, como pode chegar a ser o caso das relacionadas com as drogas e o contrabando de armas, por exemplo, eventualmente em associação com o terrorismo.

Sobre esse papel são necessárias algumas observações porque ele é alvo de críticas preconceituosas, viciadas e distorcidas, alicerçadas sobre o fato de que o exercício da força militar, ainda que objetivando a contenção do terrorismo mediante a destruição de seus núcleos-bases, implica em risco e sacrifício para o povo.

Ora, tomando como referência o caso Afeganistão/Bin Laden, a não ser que o veneno do preconceito oblitere a razão, há de se concordar que, ao contrário dos ter-

roristas que não se constringem em matar indiscriminadamente e maciçamente, ninguém mentalmente sadio – e nessa categoria se pode inserir as lideranças de todos os países com senso de responsabilidade humanitária – deseja fazer mal ao já muito sofrido povo afegão.

Além do que, a vulnerabilidade do povo é uma questão complexa, não é algo que possa ser considerado em termos abstratos e utópicos; ela merece até mesmo breve lembrança histórica.

Breve lembrança histórica

O nazismo subiu ao poder na Alemanha a reboque do descontentamento do povo alemão com as consequências da derrota na Primeira Guerra Mundial, a que se somaram as da crise econômica-financeira de 1929/31; subiu, portanto, com a aquiescência do povo, que apoiou o regime. Evidentemente, o ideal teria sido que o próprio povo alemão ti-

A contenção do terrorismo, exigente de cuidados diuturnos e rotineiros, é tarefa primordialmente policial e dos órgãos de vigilância e de inteligência em geral, cabendo às Forças Armadas papéis complementares

vesse abortado a paranóica aventura nazista. Como isso não aconteceu, a alternativa foi sustá-la em guerra violenta, paramentada por destruição e mortes em massa, indiscriminadas. A lembrança faz sentido na medida em que a situação política afegã guarda alguma similitude com a alemã quanto à cumplicidade do povo; é óbvio que a similitude pára af e não se estende ao encaminhamento militar do problema, não apenas por ser diminuto o poder afegão mas também porque a topografia e o subdesenvolvimento do Afeganistão tornam inútil, se não praticamente inviável, a

guerra indiscriminadamente violenta e também porque a tecnologia bélica atual permite a seletividade objetiva nos ataques.

A seletividade dos alvos

Seletividade que procura poupar a população não alvo, sem consegui-lo completamente, é claro, se bem que provavelmente conseguindo poupá-la mais do que o instilado na cabeça do público pela mídia, em especial pela imagem da TV, cujo impacto dispensa o espectador do raciocínio crítico que apontaria o quanto incomensuravelmente pior seria se a tecnologia não facilitasse os cuidados seletivos, do que decorreria a necessidade do velho bombardeio de saturação de área.

Basta lembrar que o célebre bombardeio de Dresden, na Segunda Guerra Mundial, realizado por muitas centenas de "Fortalezas Voadoras", matou em uma noite cem vezes mais "civis inocentes" do que um mês de ataques ao Afeganistão.

Essa menção à seleção dos alvos, nunca totalmente bem-sucedida, justifica algumas observações adicionais.

A responsabilidade do povo

A população não deve mesmo ser opção de alvo, em razão da questão humanitária e também porque fazê-la alvo em nada ajudaria a resolver o problema, mas daí a

considerá-la inteiramente inocente a distância é grande, na medida em que, no caso ora em evidência, ela apoia o fanático regime fundamentalista talibã, que, por sua vez, apóia e protege a insanidade terrorista – como, voltando ao exemplo já histórico, o povo alemão não pode ser inocentado da sua tolerância (para dizer o mínimo) com a paranóia nazista, do que até hoje ele se penitencia.

Não fazer do povo o alvo da ação militar é um dever humanitário e uma possibilidade estratégica que os países responsáveis

praticam, mas deixar incólume o terrorismo, em condições de prosseguir em sua demência assassina porque atacá-lo em suas bases induz riscos para o povo, é irresponsabilidade inaceitável.

A ação contra o terrorismo

Preto no branco, sem concessões ao pacifismo tendencioso, quando o terrorismo atua a partir de bases de localização conhecida, impõe-se naturalmente a ação contra elas.

Dependendo da situação, impõe-se a ação até mesmo con-

tra o Estado cúmplice, que as abriga em seu território e as protege. Vale insistir, preferencialmente evitando pôr em risco o povo, mas admitindo tal risco se a estratégia conveniente o exigir.

A ação militar não é uma opção agradável, não se destina a fazer mal ao povo.

**Deixar incólume o
terrorismo, em condições
de prosseguir em sua
demência assassina porque
atacá-lo em suas bases
induz riscos para o povo, é
irresponsabilidade
inaceitável.**

*

**Dependendo da situação,
impõe-se a ação até mesmo
contra o Estado cúmplice,
que abriga os terroristas
em seu território e
os protege**

Retomando a idéia apresentada um pouco acima, ela é necessária quando o povo local não pode ou não quer resolver ele próprio o problema motivador da ação, no caso presente o da criminalidade transnacional em nível exponencial, cultivada no país, como há 70 anos o povo alemão não pôde ou não quis, na verdade as duas coisas, “liquidar” ele próprio o nazismo.

Esperar idílica e indefinidamente uma solução nacional, interna, ainda mais quando ela é improvável ou mesmo rejeitada, significa em última análise complacência inaceitável porque desrespeita o direito dos povos de serem protegidos do descabro terrorista – ou de qualquer outro que os ameace.

Emprego das Forças Armadas

À vista do exposto até aqui, pode-se começar a encaminhar a conclusão dizendo que, sob a perspectiva da ameaça do terror, da criminalidade exponen-

cializada em geral, o pensamento estratégico brasileiro e o preparo militar correspondente devem considerar duas hipóteses de emprego das Forças Armadas, ambas indutoras de algumas necessidades mais ou menos peculiares a elas. Vejamo-las.

Primeira hipótese

Emprego rotineiro no exercício das atividades parapoliciais usuais das Forças Armadas –, repetindo, espaço aéreo, mar costeiro, águas portuárias e rios navegados, fronteiras insatisfatoriamente controladas pelos sistemas policiais, talvez outros poucos cuidados em situações particularmente preocupantes. Para tanto, é preciso dotar as Forças Arma-

das com os meios, a doutrina e o treinamento apropriados, bem como com o suporte legal adequado.

Chamo a atenção em particular para o **suporte legal**, onde se inserem, por exemplo, a preconceituosamente controversa atuação dos órgãos de inteligência e a lei que permite a Força Aérea Brasileira abater avião, sob condições bastante criteriosas, aprovada há anos e até hoje estranhamente não regulamentada. Nenhum democrata norte-americano se indignaria se um caça da Força Aérea abatesse um avião da esquadilha simultaneamente suicida e assassina de Bin Laden, com muitas dezenas de pessoas a bordo, mas aqui, no Brasil, a hipótese de ser abatido

um pequeno intruso sobrevoando a Amazônia, suspeito com razoável fundamento de estar a serviço da criminalidade, que se negue a comunicar-se ou a obedecer ordens compreensíveis do piloto do interceptador,

merece reparos curiosos!

O inequívoco amparo legal à ação militar é necessário para evitar que o esforço militar seja neutralizado pela hermenêutica tendenciosa ou preconceituosa, que pode chegar até mesmo à ação judicial contra os militares que cumprirem seu dever, hipótese não inverossímil nesta nossa época de prevalência do “politicamente correto”.

Segunda hipótese

Emprego excepcional, pontual e rápido, com o mínimo possível de repercussões extra-objetivo, mas decisivo, como instrumento de destruição de núcleos-bases da criminalidade organizada, quando houver resistência que exija a ação militar.

Esperar idílica e indefinidamente uma solução nacional, interna, significa, em última análise, complacência inaceitável

O preparo para essa segunda modalidade de ação militar deve prever atuação autônoma no território nacional, porquanto é inaceitável para o Brasil qualquer apoio operacional estrangeiro dentro de suas fronteiras, embora circunstancialmente seja admissível o apoio de inteligência, como, por exemplo, a provido por satélites.

E deve prever também a participação em intervenção internacional, com representação significativa em se tratando de problema nas proximidades do Brasil, hipótese a ser conduzida preferencialmente em cooperação regional acordada, ou com representação simbólica para problema distante, quando isso for conveniente para deixar clara nossa posição legitimadora.

A experiência a respeito demonstra tratar-se de atuação própria para força militar com capacidade para realizar ataques aéreos fulminantes sobre alvos restritos e, quanto à ação em terra, constituída por unidades leves e ágeis (Exército e Fuzileiros Navais) aprestadas para "operações especiais", necessariamente bem dotadas de mobilidade operacional/tática (onde desponta o helicóptero) e de armas e comunicações modernas, servidas por inteligência adequada.

Ressalte-se que há nessa modalidade de atuação militar espaço evidente para a sinergia da atuação integrada, com a qual nossas Forças Armadas têm pouca familiaridade e para a qual falta-lhes a conveniente compatibilização de equipamentos, procedimentos e doutrina e, a bem da verdade, também a vontade.

CONCLUSÃO

Nossas Forças Armadas não podem fechar os olhos à questão do terrorismo (e outras formas de criminalidade cuja amplitude exceda a capacidade policial), que as envolvem nas **duas modalidades de atuação** objeto das considerações acima, **a rotineira e, excepcionalmente, a cirúrgica.**

Sem transformá-las em obsessão, convém que as Forças se preparem para uma e outra – para a segunda, um núcleo dimensionalmente modesto mas tecnologicamente eficiente, com elementos apropriados das três Forças.

Ignorar a questão significa, como já dito antes, desrespeitar o direito do povo à segurança, cujo provimento é dever do Estado, de que as Forças Armadas são instrumento.

A NECESSIDADE DE UMA MARINHA OCEÂNICA*

(Publicado na *RMB* 1^oTrim./2001)

EDUARDO ÍTALO PESCE

Professor

MÁRIO ROBERTO VAZ CARNEIRO

Professor

A Marinha do Brasil, mesmo lutando com enormes dificuldades, sempre afirmou sua vocação oceânica. Isto é de fundamental importância, num momento em que o país desponta como líder regional e potencial ator de âmbito mundial. Apesar das desigualdades ainda existentes, nosso país caminha, desde o final dos anos 70, para ser uma potência média com interesses mundiais, o que o torna alvo potencial de pressões externas (inclusive de natureza militar). Se realmente pretende cumprir esse destino no século XXI, o Brasil não tem alternativa senão implementar um projeto nacional autônomo.

Os objetivos da Política de Defesa Nacional (PDN) anunciada em novembro de 1996 não só justificam como tornam imperativa a existência de uma Marinha oceânica. Em 1997, o então Ministério da

Marinha fez publicar um documento ostensivo, denominado "Política de Defesa Nacional: o Poder Naval", no qual as diretrizes da PDN 96 eram explicitadas em função das peculiaridades das forças navais. Com a atualização daquela política, ora em curso no Ministério da Defesa, as três forças singulares deverão elaborar documentos similares, ajustados à realidade do novo século.

Muito antes da PDN 96, a Marinha do Brasil já tinha uma política de defesa e uma visão de futuro. A sistemática do Plano Diretor da Marinha (PDM), que constitui a base do planejamento orçamentário, engloba a aplicação de recursos com três destinações básicas: Marinha do presente (curto prazo), Marinha do amanhã (médio prazo) e Marinha do futuro (longo prazo). A manutenção de uma força naval balancea-

N.R.: Publicado na Revista *Segurança & Defesa* - nº 68, p.4-6

da, com alguma capacidade oceânica, e fruto de uma concepção estratégica naval de potência média, que aspira a ascender à condição de grande potência no futuro. Seria miopia estratégica classificar tal visão de simples corporativismo ou cópia de modelos estrangeiros.

Muito pelo contrário: trata-se simplesmente de constatar indiscutíveis verdades geográficas, históricas e políticas. Como imaginar que um país com um litoral de quase 8.000 quilômetros, praticamente aberto em quase sua totalidade, e cuja grande maioria das importações e exportações chegam por via marítima, possa abdicar de uma força naval com capacidade de defender as rotas comerciais de seu interesse? Como negar que as duas grandes intervenções da Marinha para defesa dos interesses nacionais durante o século XX foram de caráter eminentemente oceânico, já que os teatros de operações terrestres nos dois conflitos em questão estavam em outros continentes? Como imaginar que um país de dimensões continentais e dotado de imensos recursos naturais como o nosso possa aspirar tornar-se uma potência sem um Poder Naval que o capacite a defender seus interesses e os de seus cidadãos em sua área de influência? Como voltar as costas à defesa do Atlântico Sul, mormente quando somos confrontados no lado africano por países que, via de regra, só dispõem de capacidade de realizar operações costeiras e que, em grande parte, são insustentáveis politicamente?

ATLÂNTICO SUL

O Atlântico Sul é o nosso teatro de operações marítimas (TOM), e a Esquadra é o principal componente operativo do Poder Naval brasileiro. O Brasil, como potência emergente, necessita de uma "Marinha de águas azuis", capaz de operar em áreas distantes do litoral – sem prejuízo dos meios distritais empregados em tarefas de manutenção da ordem marítima e fluvial ou utilizados na guerra de minas (minagem e contraminagem).

O peso estratégico do Brasil no Atlântico Sul é, no mínimo, semelhante ao da Índia no Oceano Índico e ao da China no Mar da China Meridional. Estes dois países, porém, investem parcelas bem maiores do Produto Interno Bruto (PIB) em sua defesa. É preciso compreender que o Brasil não é um pequeno país, e que a busca da autonomia estratégica e a construção da potência (em todos os campos do Poder, in-

Como imaginar que um país com um litoral de quase 8.000 quilômetros, praticamente aberto em toda sua totalidade possa abdicar de uma força naval com capacidade de defender as rotas comerciais de seu interesse?

clusive o Militar) são conseqüências inevitáveis de nosso gigantismo e não, como poderia parecer, fruto de uma opção agressiva. Infelizmente certas lideranças preferem (ou fingem) acreditar no discurso ideológico da globalização, da paz absoluta e do fim do Estado nacional.

Também é preciso enfatizar que a manutenção de uma capacidade oceânica é essencial à nossa Marinha, a fim de que esta possa defender a soberania e os interesses nacionais, em áreas marítimas distantes, situadas na parte oriental

do Atlântico Sul ou mesmo em outros oceanos. Nossa fronteira marítima, na verdade, começa no litoral ocidental da África e inclui as rotas oceânicas de interesse imediato para o Brasil. Há também a necessidade de apoiar a participação brasileira em operações de paz no exterior, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ainda que o submarino (principalmente se dotado de propulsão nuclear) seja o instrumento ideal de negação do mar a um possível adversário, os navios de superfície – assim como a aviação embarcada em navios-aeródromo (NAe) – são essenciais para o controle de área marítima e para a projeção do Poder Naval sobre terra, mesmo em

nível regional. Entre os críticos mais loquazes da aquisição de um substituto para o *Minas Gerais* encontram-se os defensores de uma Marinha constituída apenas por submarinos e unidades costeiras de superfície

– como a Marinha soviética do final dos anos 50. Isto, é claro, sem falar nos que pretendem transformar nossa Marinha numa simples guarda costeira.

EMPREGO POLÍTICO

Já em 1989, o livro *O Emprego do Poder Naval em Tempo de Paz*, de autoria do então Capitão-de-Mar-e-Guerra (hoje Contra-Almirante da reserva) Paulo Lafayette Pinto, sugeria uma estratégia naval de potência média, defendendo a idéia de que uma Marinha balanceada de porte médio, capacitada a desempenhar ações de “diplomacia naval” em tempo de paz, seria o embrião da verdadeira Marinha oceânica no futuro.

Em tempo de paz (em situação de normalidade ou durante as crises internacionais), a Marinha é particularmente adequada ao emprego político, em ações de presença naval do exterior. Uma Esquadra de superfície nucleada em pelo menos um NAe de médio porte (com os respectivos meios aéreos) e constituída por um número adequado de navios-escolta, além de um grupo de apoio móvel (integrado por navios de apoio logístico modernos), pode operar em áreas marítimas relativamente distantes de suas bases.

Para uma potência naval média, a capacidade de projeção de poder sobre terra (em operações anfíbias ou de bombardeio aeronaval) não tem a mesma prioridade que

O Brasil, como potência emergente, necessita de uma “Marinha de águas azuis”, capaz de operar em áreas distantes do litoral

para as grandes potências. Entretanto, a possibilidade de conflitos regionais e a ênfase renovada nas operações de paz causaram, nos últimos anos, um aumento significativo do interesse de Marinhas de porte médio por

aquela modalidade de emprego.

No caso do Brasil, isto é refletido na expansão dos meios anfíbios (aquisição de navios de desembarque e modernização do Corpo de Fuzileiros Navais) e na obtenção de aeronaves embarcadas de asa fixa para a Aviação Naval. Uma capacidade anfíbia adequada – constituída por uma eficiente Força de Fuzileiros da Esquadra, dotada de helicópteros e de equipamento moderno, e por navios e embarcações de desembarque em número suficiente – atenderá às necessidades de nosso Poder Naval, em conflitos de baixa e média intensidade. A aquisição do *Foch* é um prosseguimento lógico dessa linha de raciocínio, já que não teria sentido deixar a força anfíbia sem um “guarda-chuva” de proteção.

O fim da Guerra Fria não alterou o fato de que, nas operações navais em tempo de paz, a capacidade de permanência no mar é mais decisiva que o poder de fogo das unidades, pois o controle de uma área marítima, neste caso, não é contestado, e sim compartilhado por forças de duas ou mais nações. Em tais operações, a visibilidade dos navios de superfície torna-se uma vantagem. Em crises sem guerra (como no caso de controvérsias relativas a limites de jurisdição sobre recursos da plataforma continental e da zona econômica de 200 milhas marítimas), o emprego resolutivo do Poder Naval por um Estado litorâneo mais fraco pode dissuadir agressões potenciais de Estados mais fortes.

OPERAÇÕES FLUVIAIS E RECURSOS FINANCEIROS

Atualmente, a quantidade de meios subordinados ao Comando Naval da Amazônia Ocidental (CNAO) e ao 4º Distrito Naval (4º DN) é muito inferior à que seria realmente necessária. Obviamente que, em princípio, a repressão ao narcotráfico é atribuição da Polícia Federal, mesmo recebendo algum apoio das Forças Armadas. Entretanto, no caso particular da Colômbia, é inequívoca a simbiose entre o narcotráfico e as guerrilhas das Fuerzas Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Isso pode levar a situações onde fica pouco nítido se a repressão deve ter caráter policial ou militar. Trata-se de um cenário complicado, e embora no estágio atual as condições não justifiquem reações de pânico, é aconselhável que se mantenha os olhos bem abertos e que a situação seja continuamente monitorada.

Com o atual nível de investimentos em nossa defesa – um dos mais baixos do mundo –, não é possível para a Marinha se mobilizar com meios suficientes para atuar com a mesma intensidade no teatro marítimo e no teatro fluvial. A situação orçamentária das Forças Armadas brasileiras, ao contrário do que afirmam alguns, é extremamente desfavorável. Embora freqüentemente fontes estrangeiras mencionem que o orçamento de defesa do Brasil estaria situado entre 1,6% e 1,8% do PIB (Produto Interno Bruto) – que por sinal sofreu substancial redução, após a desvalorização do real em janeiro de 1999 – tal afirmação está muito longe da realidade.

Ocorre que, como no Brasil o Orçamento da União não é impositivo, mas apenas

autorizativo, as verbas previstas no começo do ano vão sendo contingenciadas (quando não remanejadas para outras rubricas ao longo do exercício – o que torna o Orçamento final muito

O orçamento de defesa é, na verdade, inferior a 0,5% do PIB. A reversão deste quadro é indispensável e urgente

menor do que o autorizado inicialmente. Este, na realidade, não passa de mera peça de ficção e – apesar do aparente fim do processo hiperinflacionário – não pode ser tomado como base para análises precisas.

Durante anos, a inflação e os sucessivos planos econômicos (com freqüentes mudanças no padrão monetário), assim como a existência de quatro pastas militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas), contribuíram para tornar confuso o quadro orçamentário da defesa nacional. Com a criação do Ministério da Defesa, porém, talvez as coisas fiquem um pouco mais claras. Em maio de 2000, quando foram anunciados cortes nos recursos de todos os ministérios, revelou-se que a

pasta da Defesa, originalmente contemplada com R\$ 3,3 bilhões (cerca de US\$ 1,8 bilhão), ficou com R\$ 3 bilhões (pouco mais de US\$ 1,6 bilhão). Apenas como comparação, o Ministério da Saúde ficou com R\$ 15 bilhões (aproximadamente US\$ 8,3 bilhões) após os cortes. Isto comprova que o orçamento de defesa é, na verdade, inferior a 0,5% do PIB. A reversão deste quadro é indispensável e urgente.

As operações nos trechos médios e/ou superiores dos rios da Bacia Amazônica requerem plataformas flutuantes de características bem específicas, sobre as quais não desejamos nos estender no presente trabalho. Os meios flutuantes e aéreos de que dispõe a Marinha são claramente insuficientes para uma presença mais efetiva nas áreas em questão. Se o que se deseja e necessita é uma atuação e uma presença de maior vulto por parte da força naval, é mister que sejam locados recursos financeiros para que ela se mobilize adequadamente.

CONCLUSÃO

A globalização não decretou o fim do Estado nacional soberano, mas veio nos alertar para as vantagens políticas, econômicas e militares dos Estados mais capazes e fortes. Mesmo sem ter interesses hegemônicos, nosso País não poderá ser eternamente um grande Estado periférico. O

caminho natural do país é ascender à condição de potência de âmbito mundial – migrando da periferia para o centro do sistema mundial de poder, de modo a assumir de vez o lugar que lhe cabe, no contexto das relações internacionais.

Mesmo que a aspiração brasileira de vir a integrar, em caráter permanente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas não se concretize em futuro próximo, a tendência é que as Forças Armadas venham a ser chamadas cada vez com mais frequência para representar os interesses do Brasil no exterior. A fim de contribuir significativamente para a

dissuasão de ameaças contra o Brasil, bem como negar o uso do mar, controlar áreas marítimas e projetar poder sobre terra, nossa Marinha oceânica do século XXI deverá incluir não só submarinos de propulsão

convencional e nuclear, como também uma Esquadra de superfície nucleada em NAE, além de uma força anfíbia adequada. Na medida do possível, nosso Poder Naval deverá ser constituído por meios flutuantes, aéreos e anfíbios desenvolvidos e produzidos no País – que deverão ser apoiados por uma adequada capacidade logística e de mobilização.

Devemos reforçar os meios na Amazônia e outras regiões “interiores”, mas sem esquecer as demais áreas estratégicas de interesse para o Brasil.”

Mesmo sem ter interesses hegemônicos, nosso País não poderá ser eternamente um grande Estado periférico



Ajude a manter viva a nossa História!

Um Museu tem vida. Muitas vidas, contidas em um espaço que resgata a sensação de imortalidade. Muito mais que exposições, registro de fatos e de seus personagens, um museu traz para nosso cotidiano a alma daqueles que traçaram os rumos do País.

E para que uma parte importante da História do Brasil se mantenha preservada, o Serviço de Documentação da Marinha está revitalizando o Museu Naval. Você também pode fazer parte deste grande projeto. Seja sócio da Liga dos Amigos do Museu Naval. A Liga também tem o objetivo de contribuir para ampliar a ação do Espaço Cultural da Marinha, dos navios-museus e demais departamentos do Serviço de Documentação da Marinha.

Associe o seu nome ou o de sua empresa à Liga dos Amigos do Museu Naval. Mais informações pelo telefone: (021) 3870-6926 ou na Internet: <http://www.mar.mil.br/~sdm>. O nosso e-mail é 01@sdm.mar.mil.br

ARMAS QUE GARANTEM A PAZ¹

A Diretoria de Sistemas de Armas da Marinha

(Publicado na *RMB* 3^oTrim./2003)

RONALDO FIUZA DE CASTRO²
Vice-Almirante

INTRODUÇÃO

A guerra é um fenômeno social que existe, existe e sempre existirá.

Na guerra não existem certezas; a sua névoa é tão densa que a verdade é sua primeira vítima, portanto a escolha de um sistema de armas para lutar na próxima guerra é uma tarefa que exige muita técnica, mas também sorte.

Por exemplo, há mais de 50 anos, logo após a Primeira Guerra Mundial, a França planejou construir uma linha intransponível, a chamada Linha Maginot, que custou uma grande quantidade de dinheiro, para proteger-se de uma possível guerra. Esta "proteção"

de nada adiantou, porque Hitler acabou conquistando a Bélgica e a Holanda e entrando na França. Isso quer dizer que nem mesmo todo o planejamento e a sofisticação da cultura francesa foram capazes de impedir a invasão de seu território. E acontecimentos desse tipo não são raros.

Para evitar este tipo de equívoco, é necessário que os políticos tenham concepções estratégicas, pois a guerra é uma decisão política. As diretrizes não são estabelecidas pelos militares.

Por outro lado, há algumas regras que são imutáveis no combate.

Segundo o chinês Sun Tsu, autor do livro *A arte da guerra*, escrito antes de Cris-

1 N.R.: O texto deste artigo é uma adaptação feita pela *RMB* da entrevista concedida pelo autor ao boletim *Balcão Naval* em março de 2003.

2 N.R.: O Almirante Fiuza serviu toda sua vida nas áreas de eletrônica e de computação, fez o curso de Engenharia Aeroespacial no MIT (Massachusetts Institute of Technology) entre 1980 e 1982 e é o atual diretor da Diretoria de Sistemas de Armas da Marinha desde maio de 2002.

to, a guerra é regida pelos seguintes princípios básicos: se você conhece o inimigo, tem a possibilidade de ganhar 50% das batalhas; se conhece o inimigo e a você mesmo, você ganha 100% das batalhas. Mas, se você não conhece a si mesmo e nem ao inimigo, perde 100% das batalhas.

Além do conhecimento, a superioridade numérica também é outro fator importante. O segredo de Napoleão para vencer foi contar com mais gente que o inimigo no local de combate.

Se queres a paz, prepara-te para a guerra. Se você quer efetivamente a paz, deve se preparar para dissuadir os oponentes. No instante em que você se enfraquece por algum motivo, a guerra é inevitável. Quando o lobo ataca uma manada de búfalos, ele procura sempre o mais doente. A natureza aceita isso. O mais fraco sempre sucumbe, seja no reino vegetal ou animal, do micróbio ao elefante.

O mais importante é nunca ser o mais fraco,

Por outro lado, essa não é uma motivação para ser o mais forte, mais competente e mais capaz?

A MARINHA E A GUERRA

No mundo conturbado em que vivemos, perguntamos se as nossas armas nos garantirão a nossa paz.

Em relação à nossa soberania, vale lembrar que, em matéria de guerra, não existe garantia de nada. O que existe são estudos e simulações. Podemos dizer que a Marinha, hoje, é compatível com as nossas ameaças dentro dos limites de nosso país.

Outra questão é que a Marinha não pode ser maior que o Brasil. Se o País está contendo despesas, a Marinha também tem que conter. E, sem dúvida, o sistema de armas é a parte da Marinha que mais sofre com esta restrição.

Para se ter uma idéia, 80% do custo de um navio de guerra é o seu sistema de armas, cuja vida útil pode ser estimada em 20 anos. Acrescente-se a isso o fato de que quanto mais sofisticado o sistema, mais rápido ele se deteriora. E não é apenas uma questão de obsolescência técnica. Dependendo do fabricante, a obsolescência é ainda mais complicada

porque muitas vezes determinadas peças/munições não são mais encontradas no mercado. A Marinha de amanhã certamente sofrerá ainda mais com essa restrição, pois não terá condições para reposição.

E então, como a Marinha vai enfrentar esse problema? Modernizando seus atuais

sistemas de armas? Adquirindo novos sistemas? Desenvolvendo no Brasil seus próprios sistemas?

Antes de discutirmos respostas, é importante lembrar que quem define um programa de modernização é o Setor Operativo e o Estado-Maior da Armada. As diretorias, tal como a Diretoria de Sistemas de Armas da Marinha (DSAM), simplesmente entram como executores dos requisitos que aquelas organizações estabelecem.

A compra de um sistema de armas pressupõe que o setor operativo e o Estado-Maior da Armada tenham identificado uma tarefa específica que a justifique, ou seja, uma tarefa que irá atender a uma determi-

Se queres a paz, prepara-te para a guerra. Se você quer efetivamente a paz, deve se preparar para dissuadir os oponentes. No instante em que você se enfraquece por algum motivo, a guerra é inevitável

nada ameaça num cenário estabelecido por eles. Para isso, existe um planejamento estratégico, criado há 40 anos pela Marinha, onde os recursos são distribuídos por setores de ação. Este planejamento, feito com dois anos de antecedência, é que prevê, dentre outras, a modernização ou a aquisição de meios e sistemas de armas visando a atender a tais tarefas.

Por exemplo, no momento a Marinha decidiu modernizar seus submarinos não só para que eles estejam capacitados para desempenhar determinadas tarefas como também para evitar deteriorações logísticas. Uma vez determinada essa modernização, a DSAM realiza o estudo de exequibilidade, ou seja, analisa se o custo/benefício é ou não aceitável. Há ainda outras atividades para o DSAM, quais sejam a integração para o sistema de armas da Corveta *Barroso* e o Submarino *Tikuna* (quinto submarino da classe *Tupi*), que está sendo construído. Mas a prioridade é a manutenção dos sistemas de armas operando em condições de pronto uso.

MODERNIZAÇÃO DAS FRAGATAS

No momento, a DSAM está executando o processo de modernização de meia-vida das fragatas classe *Niterói*. A previsão é de que até 2005 todas as seis fragatas sejam entregues modernizadas à esquadra. Três delas já se encontram em pleno processo e a quarta entrou na fase de modernização em abril.

A Fragata *Liberal* foi o primeiro trabalho técnico profissional de modernização de meia-vida de um navio na Marinha brasileira, até porque não havíamos adquirido nenhum navio como as fragatas.

Embora a vida útil de um navio seja em torno de 40 anos, a do seu sistema de armas é de apenas 20 anos e a modernização

de meia-vida de um navio não vale a pena se este já tiver passado do prazo.

Um dos itens mais importantes nestas modernizações são os *softwares* – considerados a essência de um sistema de armas –, e estes estão sendo desenvolvidos por empresas nacionais.

O Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM) demonstrou que já alcançou um nível de competência muito boa nesta área. Tanto na modernização das fragatas como na construção da Corveta *Barroso*, os sistemas de guerra eletrônica que estão sendo utilizados foram desenvolvidos pelo IPqM.

E, para se dimensionar a importância desta conquista, ressalte-se que o sistema de guerra eletrônica é muito difícil de ser adquirido no exterior porque os países que o possuem não vendem ou não ensinam como usar.

Incentivando o desenvolvimento de sistemas nacionais, poderemos inclusive passar da condição de importadores para exportadores de *softwares* de sistemas de armas navais. Por exemplo, a Marinha uruguaia já comprou o nosso sistema de compilação de dados táticos, que foi desenvolvido e produzido no Brasil.

O SISTEMA DE ARMAS DOS AF-1

Também é responsabilidade da DSAM os sistemas de armas das aeronaves. Considerando que os problemas da aviação embarcada são muito complexos, devemos assumir que a aeronave *AF-1*, o nosso primeiro avião de asa fixa, tem como uma de suas finalidades ensinar. Esta é a visão que devemos ter quando pensamos em sua modernização.

Quanto aos sistemas de armas que deveriam equipar os *AF-1* operados pelo Navio-Aeródromo *São Paulo*, julgamos que, apesar do sistema ideal ser o que podemos ter, o *Piranha*, um míssil ar-ar nacional de

curto alcance, poderia atender às tarefas básicas de autodefesa.

O emprego de novas armas guiadas – incluídas no programa de modernização do AMX da FAB –, como mísseis/bombas guiadas a laser e infravermelho, mísseis antinavio e armas anti-radar, não é compatível com as nossas *AF-1*.

As aeronaves *AF-1* não foram projetadas para o emprego dessas novas armas. Sua concepção é de um vetor aéreo da década de 70 capaz de lançar bombas não inteligentes e mísseis de curta distância.

A INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE ARMAS

A integração é a parte mais cara e mais difícil da modernização de um sistema de armas. Trata-se do desenvolvimento de *softwares* capazes de integrar diversos sistemas. Mas, para que esses *softwares* sejam capazes de se comunicar com os outros sistemas, é necessário que haja uma padronização de interfaces.

Tomemos o exemplo dos computadores.

Antigamente, não era possível comprar a unidade de disco de um fabricante, a memória de outro e a impressora de um terceiro. Tudo precisava ser do mesmo fabricante, até mesmo os estabilizadores. Hoje, as interfaces foram padronizadas, permitindo um leque bem maior de opções.

Em relação ao sistema de armas, ocorre uma situação semelhante. A padronização de interfaces facilita e barateia a integração, permitindo, por exemplo, que se tenha um navio inglês com radar americano e míssil

russo. Ou seja, não nos obriga a depender de apenas um fabricante.

Por isso, a primeira regra a ser observada na compra de um sistema de armas é somente aceitar um equipamento cujas interfaces sejam abertas. Não se pode comprar uma caixa-preta. Atualmente, existe no próprio edital de licitações de compra de sistema de armas uma cláusula referente a padronizações para as interfaces.

Outra importante regra que deve ser observada é nunca comprar armas em desenvolvimento – elas podem dar certo ou não. A única exceção a ser feita neste quesito é quando se desejar incentivar a produção da indústria de defesa nacional.

AS ARMAS INTELIGENTES

O emprego de novas armas guiadas – incluídas no programa de modernização do AMX da FAB –, como mísseis/bombas guiadas a laser e infravermelho, mísseis antinavio e armas anti-radar, não é compatível com as nossas *AF-1*.

Em todas as situações em que as armas tradicionais não forem suficientes, é indicado o emprego de armas guiadas. Entretanto, a guerra, como já foi dito, é um fenômeno social complexo, onde o fator econômico é preponderante. Por isso, num combate, deve-se bus-

car atingir o propósito, ou seja, cumprir a tarefa da maneira menos onerosa possível.

Por exemplo: um míssil Exocet, com uma carga útil de 100 kg, custa US\$ 2.500.000, enquanto uma bomba com 100 quilos de explosivos, para ser lançada de uma aeronave *AF-1*, custa R\$ 5.000,00, o que equivale a dizer que pelo preço de um Exocet pode-se comprar cerca de 2 mil bombas.

Dissemos anteriormente que o sistema de armas ideal é o que podemos ter, mas obrigatoriamente este tem que cumprir a missão.

Existem situações em que o emprego de armas guiadas é indicado, como quando não se está disposto a correr nenhum risco. É a guerra do país muito rico contra o país muito pobre, como, por exemplo, é o caso dos Estados Unidos contra o Iraque. Os americanos não estavam dispostos a arriscar a vida de seus pilotos, e por isso empregaram armas guiadas, não importando que fossem muito mais caras; por mais que fossem, não seriam tanto quanto a vida de um americano.

Outra situação onde é desejável o emprego dessas "armas inteligentes" é quando existem alvos com alto grau de defesa e é preciso assegurar o acerto na primeira tentativa. Para isso o aumento do grau de sofisticação da arma vai depender do grau de sofisticação da defesa. É a velha história do escudo e da lança: a lança deve ser forte o suficiente para furar o escudo. Esta é a evolução técnica da guerra.

AS ARMAS DOS SUBMARINOS

No comércio de armas, a "maquiagem" de armamento é bastante comum. Muitas vezes, mísseis são "maquiados" a fim de que pareçam sofisticados, para que possam ser vendidos como grandes novidades.

Não será o caso da empresa alemã Mauser, que está estudando o uso de canhões automáticos leves para a proteção de submarinos? Isso até parece brincadeira!

Na Segunda Guerra Mundial, quando os submarinos tinham canhões, eles precisavam vir à superfície para usá-los, o que os tornava extremamente vulneráveis.

Como a característica básica do submarino é a discrição, seria um absurdo optar por uma arma que o obrigasse a subir à superfície, oferecendo tamanha vulnerabilidade.

Os nossos submarinos só possuem uma arma – o torpedo –, que é ofensiva e defen-

siva. No máximo, eles podem também ser equipados para plantar campo de minas.

Os torpedos são as armas ideais. Eles têm maior alcance e podem ser guiados por sonares. Ou seja, os submarinos nunca precisarão subir à superfície para disputar com o canhão.

O que dificulta a atuação dos submarinos é o helicóptero que arria o sonar para detectar a presença do navio. Contra o helicóptero, o submarino não tem armas. Por isso, o melhor remédio é tentar fugir e manter-se o mais longe possível dele.

OS MÍSSEIS DA MARINHA BRASILEIRA

Os nossos helicópteros são equipados com o Exocet e Sea Skua.

Discordo que o míssil Exocet possa ser considerado pouco atrativo. Ele é um míssil antinavio, superfície-superfície e bastante eficaz dentro das suas possibilidades.

Em relação ao míssil antitanque Brimstone, foi uma impostura inglesa frustrada.

Já o Alarm, embora também seja um míssil inglês, promete grandes esperanças, atuando em cima do radar inimigo. No entanto, num combate naval, ele tem pouca utilidade.

Um míssil semelhante está sendo desenvolvido pelo Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), mas ainda se encontra em fase de cabeça de série.

AS ARMAS DAS GUERRAS QUÍMICAS E BIOLÓGICAS

É lógico que mesmo as bombas "burras" podem usar munição química e biológica, pois sua carga útil normal é um explosivo, que não é nada mais do que uma munição química.

Uma arma naval biológica ou química não tem muito sentido se for usada em mar aberto.

Entretanto, os navios precisam navegar em águas estreitas ou escalar em diversos portos, e por isso eles são preparados para resistir a um ambiente biológico ou quimicamente contaminado.

Não existe nenhuma forma eficaz de se preparar a defesa contra uma guerra química ou bacteriológica prolongada, mesmo porque, por exemplo, o peso das roupas preparadas impede os combatentes de se moverem com a agilidade necessária. O que se procura fazer é proteger o homem para que ele possa sair do ambiente contaminado.

As cruéis conseqüências de uma guerra química puderam ser observadas na Primeira Guerra Mundial, resultando na sua abolição pela Convenção de Genebra.

O Brasil, particularmente, nunca teve nenhuma arma química.

Em relação à guerra bacteriológica, não existe nenhum caso oficial. Este é um terreno que ainda pertence à ficção científica. No entanto, existem especulações acerca do vírus da gripe espanhola, em 1918. As maiores perdas da Marinha brasileira em Dakar, durante a Primeira Guerra Mundial, foram fruto da gripe espanhola.

Até podemos imaginar a possibilidade de fugir da emissão de gases venenosos, calculando a direção do vento etc., mas não temos como nos proteger do bacilo de antraz.

Esta é uma arma de terrorista que não teme a retaliação, ou não se importa com ela. É a guerra do século XXI!

PROGRAMA DE PROPULSÃO NUCLEAR NAVAL

(Publicado na *RMB* 1º Trim./2002)

"As dificuldades não passam de oportunidades para demonstrar o que sabemos e o que podemos fazer".

Duke Ellington

WILSON JORGE MONTALVÃO
Contra-Almirante (RRm)

SUMÁRIO

Introdução
Primórdios
Fatores Exógenos
Importância do Submarino
Conclusões

INTRODUÇÃO

A Marinha precisa liderar as áreas de tecnologia que afetam, significativamente, as atividades marítimas, particularmente quando o avanço tecnológico requer recursos de grande monta que outros hesitam em investir.

Em realidade, a Marinha aqui deve ser entendida como a representante do Governo Federal, pois em geral esses programas são de grandes proporções e têm implicações em diversos setores governamentais e da sociedade.

A participação de um órgão com a credibilidade da Marinha é motivo para atração de parceiros que têm representatividade nas diversas confederações e federações de setores produtivos do País, importantes no apoio material, bem como em instituições educacionais e de pesquisa, de renome nacional e internacional, responsáveis pela formação e absorção da mão-de-obra especializada.

Os exemplos que ratificam essas afirmativas são consideráveis; para citar alguns, destaco: o desenvolvimento de computadores (COBRA); a evolução da engenharia

naval (convênio com a Universidade de São Paulo); a abertura para novos conhecimentos (trabalho dos Almirantes Álvaro Alberto e Octacílio Cunha na formulação de políticas e criação de instituição responsável pelo desenvolvimento da energia nuclear); a liderança em Programas de relevância para o País (Programas Antártico e de Levantamento da Plataforma Costeira, que estenderam os limites e interesses nacionais em muitos milhares de quilômetros). É nesse contexto que se pode incluir o Programa de Propulsão Nuclear Naval, marco importante na derrota desenvolvimentista que a Marinha sempre trilhou, corroborando a visão poética de que "navegar é preciso", não só por não aceitar erros, mas também pela necessidade de manter vivo o interesse pelo desconhecido.

Discutir o Programa de Propulsão Nuclear Naval é uma necessidade. O seu desenvolvimento, graças à determinação e à vontade de alguns poucos, foi de tal ordem e importância que não deve haver dúvida sobre a necessidade da participação de outros segmentos representativos da comunidade científico-tecnológica do País. Os sucessos obtidos permitem e requerem uma nova mentalidade de procedimento. A persistência e a continuidade com certeza levarão a novas vitórias, permitindo que o processo se torne perene, sem solução de continuidade.

PRIMÓRDIOS

Antes de tratar do assunto principal, qual seja o desenvolvimento da propulsão

nuclear naval, aqui entendida como o domínio do conhecimento, da operação de uma planta desse porte e da produção do reator, com seus acessórios, seria conveniente sumarizar alguns eventos que foram importantes para que o Programa atingisse o avanço reconhecido por todos, inclusive no cenário internacional.

O Brasil, desde as primeiras demonstrações da nova energia, sempre teve participação de destaque na comunidade científica. Essa presença de repente se viu diminuída em razão de uma nova postura que passou a ser adotada pelos países mais desenvolvidos. Uma dessas causas pode ser atribuída ao poder de destruição revelado pela explosão das bombas atômicas nas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki. A ação se mostrou tão poderosa e arrasadora, que provocou uma mudança de comportamento no meio científico, isto é, não foram mais divulgados os avanços conquistados e o desenvolvimento de novas técnicas passou

a ser guardado sob segredo, até o surgimento de tecnologia mais sofisticada.

A derrota dos países do Eixo não mudou tal comportamento; ao contrário, ele se tornou mais severo, pois a vitória dos aliados deu margem ao surgimento de um novo embate, tão ou mais radical, haja vista que o enfoque estendia-se ao terreno das idéias. Os fatos que ocorreram, posteriormente, reforçaram a nova mentalidade de restrição de tecnologia, inclusive para países que participaram com tropas sob a mesma bandeira e apoiaram com a cessão de bases as incursões contra o nazi-fascis-

Há necessidade de manter vivo o interesse pelo desconhecido. A persistência e a continuidade com certeza permitirão novas vitórias, permitindo que o Programa de Propulsão Nuclear Naval se torne perene, sem solução de continuidade

mo. É pelo menos curioso o relato do diálogo, no chamado Encontro do Atlântico, entre Roosevelt e Churchill, em 1942. Ao questionamento de Roosevelt, “*estou firmemente convencido de que uma paz estável só será conseguida se o desenvolvimento dos países e povos subdesenvolvidos for levado em conta. Como conseguiremos isso?*”, o líder inglês teria retrucado: “*Senhor Presidente, acredito que o Sr. queira acabar com o império britânico. As idéias que o Sr. externa em relação à ordem do pós-guerra evidenciam isso.*”

A justificativa de que o segredo deveria ser mantido para evitar fortalecer o novo inimigo logo foi reforçada, com a constatação de que o conhecimento era mais valioso do que qualquer matéria-prima rara, e, se bem guardado, poderia substituir a necessidade de manter colônias além-mar. Nascia uma nova modalidade de

poder, muito mais efetiva do que a obtida com a manutenção de exércitos numerosos, muito mais agressiva do que a conseguida com a destruição do inimigo.

Fruto dessa nova mentalidade foi a proposição da representação americana, chefiada pelo congressista Bernard Baruch, conhecida como Injustiça da Natureza, que propugnava a manutenção do *status quo* tecnológico e o direito dos países desenvolvidos explorarem as riquezas minerais abundantes nos países com pouco conhecimento tecnológico, a fim de compensar a carência desses minerais em seus territórios. O Almirante Álvaro Alberto, chefe da delegação brasileira, se insurgiu contra essa postura e advogou que o fornecimento de matérias-primas deveria ter a contrapartida de cessão de conhecimento. Era convicção do insigne marinheiro que:

“em face de um dilema decisivo e inexorável ou nos preparamos para tomar posse de nossas riquezas naturais, no caso específico as atômicas, ou nos veremos constrangidos ao espetáculo degradante de assistirmos impotentes à evasão delas, por bem ou por mal”.

Qualquer semelhança com a proteção da Amazônia não é mera coincidência, haja vista as declarações recentes de políticos estrangeiros de relevo internacional (François Mitterand, Gore Vidal e outros).

Infelizmente, a proposição do Almirante Álvaro Alberto não encontrou eco no próprio País. Assim é que vamos assistir à comercialização simples e sem controle de nosso minério, sem nenhuma transmissão de conhecimento, que seria útil para nosso desenvolvimento tecnológico e econômico-social.

A propósito, corroborando o ideal de Álvaro Alberto, é sugestivo o que proferiu, recentemente, na abertura do congresso de Desenvolvimento de Tecnologia de

Reatores de Alta Temperatura Resfriados a Gás, coordenado pela Agência Internacional de Energia Atômica, em novembro de 1996, na cidade de Joannesburg, o Sr. P. Maduna, Ministro de Minas e Energia da República da África do Sul:

“O planejamento governamental é fundamental para incrementar a economia e assegurar o término das desigualdades sociais e econômicas. Ele precisa estar apoiado, entre outras coisas, no desenvolvimento e na adoção de tecnologia de ponta, que é o último bem para qualquer país. O baixo custo da energia é uma das forças que sustentam um número representativo de projetos, que ajudam a expandir a economia”.

É portanto relevante destacar a importância para o Brasil de um trabalho como o que está sendo desenvolvido no Programa de Propulsão Nuclear Naval, até a presente data, com a maior parcela dos ônus gravada dos recursos orçamentários da Marinha.

FATORES EXÓGENOS

A propósito do aspecto estratégico, é sugestiva a opinião do Almirante Armando A. F. Vidigal:

“O submarino nuclear, em razão de sua extraordinária capacidade de interferir no tráfego marítimo e de atacar as forças navais do inimigo, tem considerável efeito dissuasório. Esse efeito é muitas vezes maior, pelo que ele representa em termos de avanço científico e tecnológico daquele país que puder produzi-lo com tecnologia própria. O domínio do ciclo completo da produção de combustível nuclear é, independentemente de decisão de construir o submarino nuclear, um fato de maior significação político-estratégica, além do que representa para o País em termos de desenvolvimento”.

Independente do aspecto estratégico que representa o conhecimento e o domínio de tal tipo de propulsão, hoje restritos a alguns poucos países, que não por uma pura coincidência ocupam os primeiros lugares na escala do desenvolvimento humano, é importante mencionar que, apesar do forte lobby contrário, a energia nuclear é uma for-

ma de energia que não deveria ser desprezada pelo Brasil, que tem no seu território quantidade de minério de urânio suficiente para atender a suas necessidades energéticas por prazos superiores a cem anos, sem agredir ou degradar o meio ambiente.

Como reforço às idéias apresentadas, deve ser citada a denominada **“Regra dos 8 D”**. Por ocasião das reuniões preparatórias da NATO, no ano de 1994, em Bruxelas, oficiais do Pentágono visitaram as principais capitais européias para explicar o novo conceito americano de guerra contra a proliferação de

armas. As ações de contraproliferação foram enunciadas a partir de atividades que tinham em comum a letra D como inicial. Assim, os quatro primeiros D eram relativos à não-proliferação e os outros quatro à contraproliferação. A intenção dos oficiais do Pentágono era justamente incluir na discussão esses novos quatro D.

Para conhecimento, os quatro D relativos à não-proliferação eram:

■ Dissuasão (DISSUASION) - sublinhada nos custos das ações políticas, econômicas e militares;

■ Negação (DENIAL) - considerando o controle e a necessidade de interdição das exportações (Cuba);

■ Desarmamento e Controle de Armas (DISARMAMENT) - propugnando a aceitação de acordos e tratados, de forma a se contrapor a programas autóctones (veículo lançador de satélite, propulsão nuclear naval, programa nuclear da República da África do Sul);

O conhecimento era mais valioso do que qualquer matéria-prima rara. Nascia uma nova modalidade de poder, muito mais efetiva do que a obtida com a manutenção de exércitos numerosos, muito mais agressiva do que a conseguida com a destruição do inimigo

■ Pressão Diplomática (DIPLOMATIC PRESSURE) - imposição de sanções, bloqueios e atuação na mídia (Cuba, Iraque, Líbia).

Os quatro D referentes à contraproliferação seriam:

- Distensão (DEFUSING) – fornecer alguma tecnologia e atuar na conciliação de disputas (Paquistão, Índia);

- Deterrença (DETERRENCE) – combater pequenos focos de armamento nuclear, químico e biológico (Irã, Iraque, Coreia do Norte);

- Destruição (DESTRUCTION) – destruição de possíveis setores onde se localizam instalações nucleares (Iraque);

- Defesa (DEFENSE) – baseada no uso de sistemas antimísseis, armas biológicas, sistemas de alerta estratégico e tático, vacinas e medidas contra terrorismo (Vacina contra o Antrax - grave infecção que ocorre em animais, produzida pelo *bacillus anthracis*).

Como se vê, a pre-ocupação com as ações de supremacia do Pós-Segunda Guerra Mundial não arrefeceu; ao contrário, foi incrementada e atualizada. Conflitos étnicos, religiosos e políticos têm se intensificados. Pressões econômicas crescem. O tráfico de drogas persiste. Esses fatores desestabilizadores, combinados com a proliferação de determinadas armas, preocupam as nações desenvolvidas, pois eles afetam seus interesses econômicos. Diferentemente do que ocorre com a venda de fragatas, carros de combate e aeronaves, justificada como política para ajudar a manter a capacitação e a infra-estrutura do país

vendedor, assim como a ocupação de mão-de-obra especializada. Esses vetores pouco representam como oposição a nações mais desenvolvidas, no presente ou no futuro, pois, na maioria dos casos, todos os aliados têm o mesmo tipo de arsenal. Entretanto, em relação ao submarino, o cenário se altera, pois há necessidade de uma força naval de grande porte para manter o controle marítimo. A capacidade de ocultação favorece o submarino, pois ele é a única arma que mesmo a mais poderosa e sofisticada força naval tem restrição de defesa. Ex: Guerra das Malvinas, Guerra do Golfo.

A bem da verdade, não só o meio submarino é o perigo, mas sim sua tripulação, as táticas empregadas e o seu aprestamento. A guerra anti-submarino é a que mais tempo consome das forças de superfície. O tempo é o principal fator nesse embate.

IMPORTÂNCIA DO SUBMARINO

Atento, no entanto, à necessidade de motivar a discussão sobre

a importância do submarino, cabe ressaltar que a principal razão para a construção desse meio (em quantidade e principalmente em qualidade) e a escolha do sistema ideal para sua propulsão (diesel-elétrica, independência do ar, reator de água pressurizada e o recrudescimento da proposta de utilização de gás – normalmente hélio – como elemento impulsor das turbinas) são de significativa importância na capacidade de negação de área marítima e na dissuasão contra ações antagônicas. Enquanto as declarações de não ne-

O Brasil tem no seu território quantidade de minério de urânio suficiente para atender a suas necessidades energéticas por prazos superiores a cem anos, sem agredir ou degradar o meio ambiente

cessidade de força militar são propagadas em elevados níveis (de intensidade e em segmento da sociedade), não devem ser esquecidas as sábias palavras do nosso mais lúcido diplomata, Barão do Rio Branco, aqui parafraseadas como *“as nações não têm amigos, mas sim interesses comuns”*.

Um país com as obrigações e interesses que o Brasil possui, por via de sacrifício de nossos antepassados e vitórias diplomáticas de nossos representantes nos foros internacionais, tem o dever de manter esse patrimônio para as gerações futuras. Fale-se muito sobre a preservação da Amazônia e nem sempre se lembra do espaço físico de mesmo porte e com riquezas em quantidade semelhantes que nos coube no Atlântico Sul.

Considerando as condições sócio-econômicas do País, é fácil compreender que as necessidades mais críticas estão presentes nos setores da educação e saúde; no entanto, à semelhança do que ocorre aí, não se pode restringir as ações, exclusivamente, no incremento do ensino básico e na adoção simples de construção de hospitais. É necessário ter atenção com o ensino nos diversos níveis e no incentivo para o desenvolvimento de novas técnicas e de novas substâncias que irão combater as doenças. Assim é com as Forças Armadas: descurá-las e não propugnar por sua atualização é contribuir para o descrédito e a não consideração, nas discussões internacionais, de temas importantes para o crescimento socioeconômico do Brasil.

As dúvidas sobre a questão “como cumprir as tarefas com uma pequena força” podem ser atendidas com a proposição de

melhorar a capacidade dos poucos meios, guarnecendo-os com o estado da arte e aperfeiçoando o elemento humano que irá tripulá-los.

Para atender à Força com pequeno número de meios, a seleção desses elementos deve ser criteriosa e adequada ao cenário onde pretendemos e necessitamos atuar. A formação de núcleos de excelência deve ser perseguida, a fim de permitir a preservação dos conhecimentos dominados e de incentivar o surgimento de novos procedimentos. Táticas e técnicas tornam-se importantes. Obter maior disponibilidade dos meios também é uma meta a alcançar.

Se os meios têm um período de disponibilidade maior, é conveniente se propugnar uma nova política de formação da tripulação do meio. A duplicidade das tripulações estará adequada à redução do número de meios e à mo-

Não pensar o futuro em termos tecnológicos pode representar a derrota antes do início de qualquer embate

dernização dos equipamentos, menos exigentes em quantidade de operadores. Em relação ao submarino, tal filosofia é fundamental, pois, para ser mais efetivo, ele precisa ter um grande período de disponibilidade e de ser capaz de operar afastado das bases de apoio em quaisquer condições. Essas propriedades são o que tomam a propulsão nuclear naval superior, pois os submarinos com essa característica têm total independência de velocidade e discrição.

Outro aspecto que deve ser cuidado diz respeito à velhice da mão-de-obra e à obsolescência de infra-estrutura. A dificuldade de recrutamento e a retenção de jovens cientistas, pesquisadores e projetistas, a baixa remuneração, a frustração e as políticas discriminatórias são fatores negativos na evolução das novas

tecnologias. Se não houver uma mudança de mentalidade, o problema tende a se agravar. Para se reter os melhores e mais brilhantes, são necessários programas motivadores.

A marcha da tecnologia é inexorável. No teatro marítimo, os submarinos são as únicas armas convencionais que podem desafiar forças navais mais poderosas. Se estiverem dotados de capacidade de ocultação indeterminada, proporcionada por propulsão independente do meio exterior, sua *performance* e efetividade são multiplicadas incontáveis vezes. Atualmente, a propulsão mais avançada para a operação de submarinos, no espaço oceânico, onde transitam a grande parcela do mercado mundial, é a nuclear. É previsível, confirmando a velocidade com que evolui a tecnologia, que novos conceitos e novos sistemas sejam desenvolvidos, tornando o atual conhecimento obsoleto e despiciendo. Portanto, o fator tempo tem importância e não pode ser esquecido no desenrolar do programa de propulsão nuclear naval.

CONCLUSÃO

O Programa de Propulsão Nuclear Naval tem cumprido suas propostas. Não fossem os percalços financeiros no decorrer de sua gestão, os resultados hoje seriam mais visíveis. No entanto, não podem deixar de ser louvados os avanços e o arraste tecnológico que ele desencadeou. A capa-

cidade em engenharia, a mudança de mentalidade de pesquisa e de qualidade, a formação de pessoal e a conservação de mão-de-obra de alta qualificação já são justificativas mais do que plausíveis para os recursos e os esforços despendidos.

O domínio de processos mecânicos e químicos é outro fator que enaltece aqueles pioneiros, pois, graças à sua vontade e ao seu desprendimento, o Brasil hoje ocupa lugar na primeira fila do segmento nuclear mundial com o domínio do ciclo do combustível nuclear.

É, portanto, fundamental que o Programa não seja mais entendido como um sonho de marinheiros

ousados, seguidores dos antigos nautas portugueses, que não temeram enfrentar o desconhecido monstro do Oceano e gravaram seus nomes na história da humanidade. O programa de Propulsão Nuclear Naval ganhou uma magnitude que transcende o limite militar naval. Ele deu origem ao surgimento de um centro de excelência tecnológica reconhecido tanto no cenário nacional como internacional. A sua preservação sem dúvida trará ainda contribuições importantes para o nosso desenvolvimento.

Mais uma vez a Marinha estará cumprindo importante papel no pioneirismo tecnológico nacional. A concretização do programa demonstrará que o sonho não era mítico como dito por alguns. A importância do conhecimento e o domínio de todo o processo serão demonstrações cabais de nossa vontade de ombrear com os

Descurar as Forças Armadas e não propugnar por sua atualização é contribuir para o descrédito e a não consideração, nas discussões internacionais, de temas importantes para o crescimento socioeconômico do Brasil

centros mais desenvolvidos. A decisão de construir o meio que utilizará tal propulsão será de nosso arbítrio, coerente com a condição de independência que toda Nação que pretende ser considerada como tal deve lutar para alcançar.

O importante, que deve ser reafirmado, é que o Programa obteve resultados que orgulham todos os brasileiros e sua realização contribuirá para o crescimento científico-tecnológico do País, que, pela sua projeção físico-econômica, não pode se apequenar, sob o risco de perder o legado herdado e negar melhor condição de vida à geração futura.

A prioridade dos investimentos em ciência e tecnologia deve ser considerada tão fundamental quanto a preocupação com as demais carências sociais. As Forças Armadas devem ter consciência que não pensar o futuro em termos tecnológicos pode representar a derrota antes do início de qualquer embate. O elemento humano deve ter competência para enfrentar o inimigo, que, com o avanço da tecnologia, cada vez estará mais ausente do campo de batalha, mas nem por isso será menos letal e dominador, como ocorre com o desenvolvimento de uma célula maligna no ser vivo.

A AMEAÇA DO PACIFISMO

(Publicado na *RMB* 4^oTrim./2001)

L. M. OVERSTREET
Comandante (USN)

Comentário de:
LUIZ EDMUNDO BRÍGIDO BITTENCOURT
Vice-Almirante (Ref^o)

INTRODUÇÃO

As ondas do pacifismo sempre existiram ao longo da história, com funestas conseqüências, parecendo que os homens não acreditam nas lições do passado.

Bismark, o grande chanceler unificador da Alemanha, disse: "Os tolos preferem viver da própria experiência mas eu ainda prefiro viver da experiência alheia."

Do interessante artigo "O desarmamento total evitará a guerra?" do Comandante da Marinha dos Estados Unidos L. M. Overstreet, publicado na *Revista Marítima Brasileira* de julho de 1923, podemos tirar bons exemplos da hoje maior nação do mundo.

Após a independência foi procedido imediatamente o desarmamento de modo que por volta de 1785 os Estados Unidos não dispunham de uma só unidade em sua Marinha de Guerra o que ensejou aos

algerianos capturarem dois navios mercantes e fecharem o Mediterrâneo ao comércio norte-americano. A ofensa permaneceu e até aumentou com a participação dos marroquinos, dos tunisianos e de Trípoli, levando os Estados Unidos a buscarem a paz em tratados extremamente desonrosos para si. Somente após uma luta de quatro anos, agora bem armados, foi possível conseguir paz com honra.

Novamente veio a paz e o desarmamento, de modo que quando os Estados Unidos entraram em guerra contra a Inglaterra, só dispunham de 16 navios de guerra. Salvou a situação a transformação de 500 navios mercantes em de guerra (na época isso era possível, fácil e eficiente) que aprisionaram e/ou destruíram 1.350 embarcações britânicas de comércio.

Para fazer frente às exigências da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos

levaram 15 meses para transportar as tropas americanas que decidiram a luta no campo de batalha da França, o que custou cerca de US\$ 25 bi/ano e muitas vidas.

E se pensarmos na Segunda Guerra Mundial, verificaremos que a história se repetiu, e o despreparo esteve presente no primeiro embate. Podemos imaginar como seria a guerra no Pacífico se os navios-aeródromos americanos estivessem no porto durante o ataque japonês a Pearl Harbour?

E hoje, o que acontecerá? Como o Brasil defenderá os seus interesses? Amazônia? Soja? Calçados? Tecnologia nuclear? Comunicações?

Voltemos a 1923 com a republicação do artigo do Comandante L. M. Overstreet:*

– O DESARMAMENTO TOTAL EVITARÁ A GUERRA?

“A diminuição dos armamentos navais diminuirá as probabilidades de guerra? Em caso afirmativo, o desarmamento total evitará a

guerra? Visto que a história se repete, remontemos ao passado e, desse ponto vantajoso de observação, busquemos inteligentes previsões sobre o futuro.

A declaração da independência (4 de julho de 1776) marcou a fundação da nação norte-americana, mas a nossa guerra com a Grã-Bretanha não teve fim senão em 1783. Terminado esse conflito, procedemos imediatamente ao desarmamento das nossas forças navais, fazendo presente do nosso navio mais novo ao rei da França e vendendo os outros navios de guerra, de sorte que, por volta de 1785, não dispúnhamos de uma só unidade de guerra. Valeu-nos isso a paz que desejávamos?

No mesmo ano em que nos desarmamos, os algerianos capturaram dois dos nossos navios mercantes e fecharam a “porta aberta” ao nosso tráfego no Mediterrâneo. Mais tarde esses mesmos algerianos aprisionaram mais onze navios nossos, escravizando as suas equipagens – 119 homens ao todo, dos quais sete morreram durante o cativeiro.

O Congresso viu-se, então, na contingência de votar o seu primeiro crédito (27 de março de 1794) para a construção de navios de guerra. Teve assim início a nossa Marinha de Guerra permanente. Esse primeiro ato do Legislativo determinava a construção de seis fragatas, *Constitution*, *President*, *United States*, *Chesapeake*, *Congress* e *Constellation*, mas encerrava uma estipulação dispondo que a frota não seria terminada se, durante a sua construção, celebrássemos a paz com a Algéria.

Mas, afinal, os Estados Unidos evitaram a guerra, mercê de um tratado humilhante com a Algéria, pelo

qual concordávamos em pagar mais de um milhão de dólares pelo resgate das nossas equipagens aprisionadas e, além disso, um tributo anual de 2.500 dólares. Inacreditável!

O Congresso, então, cedeu de certo modo e autorizou a conclusão de três dos seus navios (*United States*, *Constellation* e *Constitution*), visto já ir bastante adiantada a sua construção.

Pouco depois desencadeava-se uma das guerras napoleônicas e os franceses começaram a capturar os nossos navios mercantes, entrando nós em luta naval com a França de 1798 a 1800. Nessa ocasião, o Congresso autorizou a construção das três

A história é sempre uma repetição

N.R.: Publicado na *Revista Marítima Brasileira* de julho de 1923.

fragatas restantes, votando, ao mesmo tempo, créditos para mais 30 navios.

Em 30 de abril de 1798, Benjamin Stoddert, de Georgetown, Distrito de Columbia, foi nomeado ministro da Marinha, o primeiro, criando-se assim definitivamente o nosso Departamento Naval.

Embora houvésemos comprado a "paz sem honra" de Marrocos em 1786, da Algéria em 1795, de Trípoli em 1796 e de Túnis em 1797, de nada serviu isso para pôr termo à nossa guerra com as nações da costa da Barbária. O que nos restava era a obrigação de mandarmos todos os anos um navio de guerra à Algéria levando o nosso tributo. Em pouco tempo o Bey de Trípoli acharia que o tributo por ele exigido de nós era inferior ao que pagávamos aos demais países da Barbária e por isso nos declarava a guerra. Durante quatro anos (1801-1805) vimo-nos, pois, empenhados em luta naval com Trípoli, o que quer dizer, de fato, com todas as nações da Barbária. A guerra terminou vantajosamente para nós e dessa vez foi celebrada a "paz com honra".

Os apologistas do desarmamento exclamaram, todavia: "Mas nos tempos civilizados em que vivemos, um país sem Esquadra não se veria tratado como os Estados Unidos em 1785!" Como é tratado hoje um grande país (a China) de 400.000.000 habitantes? Exatamente da mesma maneira. A China vê-se forçada a comprar tratados de paz e a pagar resgates pela devolução do que lhe pertence, hoje em dia, tal qual como nós em 1785. A história é sempre uma repetição.

Parece que, se fôssemos o único país a pôr em prática o desarmamento, repetiríamos a nossa experiência de 1785.

**Enquanto não se modificar
a própria natureza
humana, os homens lutarão
sempre que julgarem
conveniente, seja com que
arma for**

Suponha-se, entretanto, que todas as nações se desfizessem completamente dos seus armamentos navais, que cada uma delas destruísse suas unidades combatentes de todos os tipos, desde o encouraçado de batalha até o submarino. Que aconteceria, então? Em caso de guerra, a nação que dispusesse do maior número de navios mercantes adquiriria automaticamente o domínio dos mares. A Grã-Bretanha, por exemplo, possui presentemente para cima de 10.000 navios mercantes transatlânticos – mais, de fato, de que as outras quatro grandes potências reunidas: América, Japão, França e Itália. Isso daria à Inglaterra o domínio absoluto dos mares, pois que na hipótese de guerra bastaria colocar canhões nesses navios

mercantes, como se fez em 1812, e eles se transformaram em vasos de guerra. Os navios de grandes tonelagens e velozes, armados de canhões poderosos, representariam os encouraçados de batalha, os navios pequenos e ligeiros, providos de canhões e torpedos, seriam os cruzadores e destróieres.

Quando partimos em guerra com os ingleses, em junho de 1812, a nossa Esquadra não passava de 16 navios em condições de prestar serviço. Em novembro de 1811, a América pressentiu a aproximação da guerra, mas o Congresso recusou autorização para a construção de um único navio. Todavia, declarado o conflito, transformamos 500 navios mercantes em corsários e eles aprisionaram e destruíram 1.350 embarcações britânicas de comércio.

Por falta de navios de guerra, o nosso Capitólio em Washington foi atacado e incendiado.

Se nós, como em 1922, destruímos todas as nossas unidades regulares de combate, nos veremos seguramente forçados, em caso de hostilidades, a voltar à prática de 100 anos atrás e transformar os nossos navios mercantes em navios de corso. Desejaremos, porventura, regressar aos dias do corso e da pirataria?

Se formos além e destruímos os nossos vapores e todos os tipos de armamento, significaria isso o termo das guerras? Creasy assinala "a derrota ateniense em Siracusa como uma das 15 batalhas decisivas da história". Essa foi uma importante batalha naval, ferida há cerca de 2 mil anos, entre frotas e galeras e quando se desconhecia o uso da pólvora. Nesse encontro (415 a.C.) a frota de Atenas foi destruída ao largo das costas da Sicília, perdendo a cidade grega o domínio do "Mediterrâneo oriental e do Mar Negro e vendo com isso desaparecer para sempre a sua situação de potência naval". Como consequência direta desse acontecimento, Roma, em vez de Atenas, dominou a Europa por muitos séculos. Os sicilianos conquistaram a sua vitória armando suas galeras com grandes catapultas, com as quais cobriam os atenienses de pedras e de fragmentos de rochas, defendendo-se estes apenas com dardos e fundas.

Por que nos iludirmos? Enquanto não se modificar a própria natureza humana, os homens lutarão sempre que julgarem conveniente, seja com que arma for. Mas, em milhares de anos, a natureza humana tem sido invariavelmente a mesma – desde Abel e Caim. O homem é de todos os animais o mais difícil de domesticar. Se assim não fosse, como se compreenderia que a cidade de Nova Iorque despenda anualmente cerca de 28.000.000 de dólares com o seu ser-

viço de polícia? Por que razão se viu Boston teatro de arruaças durante a greve da sua polícia? Por que motivo se vêem os Estados na necessidade de organizar uma gendarmaria estadual para policiar os seus distritos rurais e ainda de pedirem o auxílio da tropa regular?

As nações que não puderem combater não podem existir.

O autor destas linhas é de opinião que se os chineses fossem um povo guerreiro e dispusessem de uma Marinha de Guerra eficiente, a chamada "Questão do Extremo Oriente" não existiria, como não seriam também necessárias conferências internacionais para afastar as possibilidades de conflito no Extremo Oriente. Uma "guerra mundial" no Extremo Oriente só é uma

hipótese porque a China não possui navios de guerra.

Diante dos fatos históricos e dos argumentos, somos logicamente compelidos a concluir que o desar-

mamento total não impedirá as guerras.

Qual, portanto, deveria ser a nossa futura política naval?

Os Estados Unidos podem ser inconsistentes em muita coisa, mas têm seguido constantemente uma política de "falta de preparo nacional". Por causa dessa "política de despreparo nacional", tivemos de empregar 15 meses (de abril de 1917 a julho de 1918) para levar os nossos homens às linhas de fogo da França. E durante essa demora gastávamos dinheiro na média de 25 bilhões de dólares por ano e perdíamos milhares de vidas.

Temos adotado a política de "destruir a Esquadra" depois de cada guerra, graças a idéias de falsas economias e a vãs esperanças de evitarmos guerras futuras. Tentamos a completa "destruição da Esquadra" em

As nações que não puderem combater não podem existir

1785. Vimos quais foram as conseqüências desse ato. Em 1922 propomos a proporção de 5-5-3 (Estados Unidos-Inglaterra-Japão) para encouraçados de batalha e navios transportes de aviões, com ilimitado número para cruzadores, destróieres, submarinos, hidroplanos e navios auxiliares.

Deveríamos manter também a mesma relação de 5-5-3 para os homens. Na Grã-Bretanha, a atual força naval de 100 mil homens é utilizável nos serviços dos navios de guerra, visto como há separadamente as forças de aviação (Royal Air Force) com um efetivo de cerca de 40 mil homens, que poderiam ser aproveitados para reforçar a Esquadra em caso de campanha naval; há as reservas navais e os civis que são empregados nos serviços das estações radiotelegráficas das costas; há as bases navais espalhadas pelo mundo, com muitos navios auxiliares manejados pelas reservas navais e inúmeros navios mercantes destinados ao abastecimento e aos reparos da frota britânica.

Nos Estados Unidos, os homens regulares da Esquadra são aproveitados na aviação naval, empregados nas estações radiotelegráficas das costas e em virtude da escassez de bases navais e de pequenos navios mercantes, esses homens devem ainda ser utilizados nos navios abastecedores, nos carvoeiros, nos navios-tanques e nos navios-oficinas. Comparando o orçamento anual da Marinha britânica com o nosso, para estabelecer a proporção razoável, teríamos de acrescentar ao nosso a metade, pelo menos, do orçamento da Royal Air Force.

Nestas condições, se nos propusermos a executar o espírito do tratado e obedecer a proporção 5-5-3 para o pessoal, necessitaríamos de ter cerca de 120 mil homens para os 100 mil da Grã-Bretanha. O

desmantelamento dos navios de guerra em construção bem como dos navios velhos, tal como foi assentado, não diminui as necessidades do pessoal, visto que praticamente não há homens nesses navios. Na opinião do autor deste artigo, os Estados Unidos precisam aproximadamente de 120 mil homens para manejar a chamada "Esquadra Hughes" e deveríamos, portanto, antes aumentar do que diminuir as nossas forças atuais.

É absolutamente falsa a idéia de posuir uma Esquadra de 50 ou 90% de valor em relação a do adversário provável.

A Alemanha dispendeu milhões de dólares para construir uma Esquadra que representasse 80% da eficiência da Esquadra britânica. Ao ser declarada a guerra, ela teve de retirar do alto-mar essa Esquadra de valor 80% (com exceção dos submarinos) e seus navios mercantes, e abandonar à In-

glaterra o controle dos mares. Uma Esquadra "80%" pode facultar 80% de influência em tempo de paz e permitir a uma nação "aumentar

a mão" depois de declarada a guerra, enquanto providencia para a realização dos 20% restantes. Com uma declaração de guerra súbita, vimos que essa Esquadra de 80% equivale praticamente a zero como proteção. Uma nação com a sua Esquadra de "oitenta por cento", entretanto, não iria deixar-se enganar, pensando que o inimigo cruzaria os braços enquanto ela construíse os 20% que lhe faltava. Na recente Grande Guerra, ao mesmo tempo que a Alemanha se esforçava por completar os 20%, a Inglaterra não permanecia inativa, mas na realidade aumentava ainda mais a sua superioridade.

Propõe-se agora "destruir a Esquadra" parcialmente, reduzindo-se o pessoal necessário à sua manutenção no critério de 5-5-3 navios, a tal ponto que se reduziria a

Desarmamento total não impedirá as guerras

nossa Marinha de Guerra realmente a proporção de cerca de 2-5-3. Como “são os homens que combatem e não os navios” isso nos daria uma Esquadra de 50% de eficiência. Ficariam os Estados Unidos satisfeitos em “destruir a Esquadra” parcialmente, reduzindo para isso o seu pessoal?

Nada mais falso como economia do que a manutenção de uma Esquadra de 50 ou mesmo de 80%.

Teríamos de manter a Escola Naval funcionando com a sua plena capacidade, restituindo à vida civil sem soldo (como fizemos há anos atrás) os que não fossem necessários ao serviço ativo. É uma excelente medida de preparo e uma boa capitalização nacional fazer passar pela Naval Academy homens como o atual Ministro da Marinha, que é graduado por essa Escola.

Durante a Grande Guerra recente muitos graduados pela Naval Academy voltaram temporariamente da vida civil para a Marinha e prestaram os mais relevantes serviços no mar.

O signatário destas linhas pode dizer do valor desses homens com conhecimento, pois, como comandante de um navio que transportava tropas para a França, teve sob as suas ordens dois homens graduados pela Naval Academy, que deixaram provisoriamente a sua atividade civil para servir na Esquadra; um como oficial artilhado e o outro como chefe de máquinas. Devido à competência desses dois oficiais, o transporte manteve-se sempre preparado para correr a toda força das suas máquinas e para dar combate aos submarinos – duas condições absolutamente de primeira importância.

Os Estados Unidos gastam anualmente milhões de dólares para manter escolas

públicas livres, colégios e universidades. Por que razão não cogita o governo nacional de estabelecer, no seio de uma população superior a 100 milhões de habitantes, a educação naval livre para a ninharia de 500 rapazes por ano?

O autor destas notas acredita poder logicamente formular as seguintes conclusões:

- a) quer o desarmamento parcial quer o total não evitará a guerra;
- b) a nossa política naval nacional deveria exigir uma esquadra de “cem por cento”;
- c) a Naval Academy deverá conservar o seu número de matrículas repleto, sendo o excesso de graduados restituído à vida civil sem soldo;
- d) deveríamos executar o espírito do tratado naval e manter a razão de 5-5-3, tanto para os navios como para os homens; e
- e) presume-se que os nossos delegados acreditavam que a manutenção da proporção 5-5-3 para navios e homens visa a assegurar a paz do mundo.

Contudo, a Esquadra pertence ao povo e estas questões devem ser resolvidas por ele. O povo deveria compreender que a moral da Marinha de Guerra se vai esboroando e a sua eficiência diminuindo pelas incertezas da futura política naval e pelos constantes esforços de “destruir a Esquadra”. Os homens da Marinha não desejam a guerra, e sim desejam uma Esquadra com eficiência de 100%, a fim de poder sustentar a honra do pavilhão e proteger o nosso comércio e os nossos concidadãos em todos os recantos do globo. Os homens da Marinha podem suportar as hostilidades e as balas do inimigo no tempo de guerra, mas devem contar com a amizade e o apoio do seu próprio povo na paz.”

FORÇAS ARMADAS, ESTADO E SOCIEDADE

Prêmio Revista Marítima Brasileira

(Publicado na RMB 2^o Trim./2003)

“Quando as Forças Armadas não têm finalidade dentro de uma Doutrina Militar, não faltam grupos políticos ou econômicos dispostos a levá-las para as finalidades que não correspondem à sua natureza, à sua organização e à sua instrução.”

*Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, 1957**

EDUARDO ÍTALO PESCE**

Professor

RESUMO

As relações civis-militares, nos principais países ocidentais, aproximam-se do paradigma descrito por Samuel P. Huntington em *The soldier and the State*. (O soldado e o Estado).

No Brasil, o descaso em relação à defesa nacional dificulta o profissionalismo militar e o controle civil das Forças Armadas. O controle civil subjetivo visa à maximização do poder civil, ainda que ao custo da redução da eficácia militar; o controle civil objetivo visa à maximização do profissionalismo militar, a fim de obter segurança militar.

Numa sociedade democrática e politicamente organizada, a finalidade das relações civis-militares é a obtenção e manutenção do controle civil objetivo. A redução do poder político dos militares está associada ao reconhecimento do profissionalismo militar autônomo. A função da profissão militar é fortalecer a segurança militar do Estado, e a ética profissional militar é realista e conservadora.

O liberalismo, o marxismo e o fascismo são ideologias antimilitares.

Quando a ideologia predominante na sociedade é antimilitar, a aquisição de poder pelos militares exige o sacrifício de seu profissionalismo.

Na ausência de ameaças externas visíveis, o Brasil deve resistir às pressões externas e internas no sentido de envolver suas Forças Armadas em operações antidrogas, e concentrar seus esforços na construção de uma capacidade de dissuasão militar crível, bem como de um sistema balanceado (equilibrado) de relações civis-militares.

*Apud. Murillo Santos, *O caminho da profissionalização das Forças Armadas* (Rio de Janeiro: INCAER/Gráfica Ed. do Livro, 1991), p. 149.

** Trabalho apresentado à RMB em março de 1999.

SUMÁRIO

Introdução
Estado e Forças Armadas
Modalidades de controle civil
Poder, ideologia e autoridade
Padrões de relações civis-militares
Ética profissional militar
Ideologias predominantes
Em busca de um modelo brasileiro
Tipos da estrutura militar
Funções da estrutura militar
Forças Armadas permanentes
Pluralismo estratégico
Hipóteses de emprego
Conclusão
Anexo

INTRODUÇÃO

No dia 19 de novembro de 1998, realizou-se a última reunião do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que tratou da criação do Ministério da Defesa — constituído pelos ministros das três forças singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica), pelos chefes do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), da Casa Civil e da Casa Militar, pelo ministro das Relações Exteriores e pelo chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Logo após a reunião, o presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e um Projeto de Lei Complementar (PLC), a fim de viabilizar a criação da pasta da Defesa, em substituição às quatro pastas militares existentes. No início de janeiro, o ex-líder do governo no Senado, Elcio Álvares, tornou-se o primeiro titular do Ministério da Defesa. A estrutura do novo ministério será implantada progressivamente, após a aprovação de sua criação pelo Congresso.

Afirma-se que a criação do Ministério da Defesa no Brasil é uma rendição às pressões norte-americanas no sentido de envolver nossas Forças Armadas na repressão direta do narcotráfico, em detrimento de sua destinação básica de defesa nacional. Na realidade, ao propor que as Forças Armadas dos países latino-americanos sejam empregadas em atividades assistenciais ou de segurança interna (combate ao narcotráfico e ao crime organizado), o governo norte-americano adota uma política de “dois pesos e duas medidas”, em desacordo com os princípios e as normas que sempre orientaram as relações civis-militares em seu próprio país.

Nos Estados Unidos e nos demais países do “Primeiro Mundo”, as relações civis-militares aproximam-se do paradigma descrito na teoria desenvolvida há mais de 40 anos por Samuel P. Huntington, em *The Soldier and the State*.¹ Tal teoria baseia-se em dois pressupostos metodológicos:

a) que as relações civis-militares, em qualquer sociedade, devem ser estudadas

¹ A primeira edição é de 1957. Cf. edição brasileira: Samuel P. Huntington, *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares* (Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1996), 548 pp. As citações foram traduzidas diretamente da edição em língua inglesa: Cf. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge/London: Belknap/Harvard, 1985), 534 pp.

como um sistema de elementos interdependentes; e

b) que, partindo de certas premissas relativas à natureza e à finalidade das instituições militares, é possível definir, de forma abstrata, um tipo particular de equilíbrio (denominado "controle civil objetivo"), que maximiza a segurança militar.²

No Brasil, o descaso da sociedade em relação à defesa nacional vem prejudicando seriamente o exercício do profissionalismo militar e dificultando o efetivo controle civil sobre as Forças Armadas. Esperamos que a criação do Ministério da Defesa possa contribuir para a reversão de tal quadro. Huntington já advertia que "algumas sociedades podem ser inerentemente incapazes de prover eficazmente sua própria segurança militar".³ Numa era de ameaças contínuas, tais sociedades seriam incapazes de sobreviver. O presente trabalho procura analisar a validade do paradigma teórico de Huntington para o contexto brasileiro, visando à manutenção de uma capacidade militar crível, capaz de dissuadir possíveis ameaças à soberania e aos interesses nacionais do Brasil no século XXI.

ESTADO E FORÇAS ARMADAS

Harold Lasswell classifica a posição das Forças Armadas perante o Estado e a sociedade em quatro modelos: **profissional** (voltado para a segurança externa), **pretoriano** (ênfase na segurança interna, atuando como "poder moderador"), **militarista** (que corresponde a uma ditadura militar

corporativa) e **cesarista** (a serviço de uma ditadura pessoal).⁴ As Forças Armadas profissionais são características dos países desenvolvidos e politicamente estáveis, enquanto que no "Terceiro Mundo" predominam os modelos pretoriano, militarista e cesarista. Segundo o general Octávio Costa, há ainda um quinto modelo: o das Forças Armadas cívico-sociais (voltadas para as "atividades subsidiárias"), próprio de países inexpressivos ou pequenos, que aceitam a condição de "satélites" de potências hegemônicas.⁵

As intervenções militares na política interna, nos países em desenvolvimento, foram analisadas por Huntington nos anos 60, em *Political Order in Changing Societies*.⁶ Nesta obra, afirmou: "As explicações de ordem militar simplesmente não explicam as intervenções militares. O fato é que as intervenções militares são apenas uma manifestação específica de um fenômeno mais amplo nas sociedades subdesenvolvidas: a politização geral das forças e instituições sociais."⁷ A este fenômeno, deu o nome de **pretorianismo**, e as sociedades onde o mesmo ocorre foram denominadas **sociedades pretorianas**. O paradigma pretoriano é, na verdade, um caso particular da teoria de relações civis-militares de Huntington, como veremos adiante.

MODALIDADES DE CONTROLE CIVIL

Huntington define duas modalidades de controle civil sobre as Forças Armadas: o

2 Cf. Huntington, *The Soldier and the State*, p. viii.

3 Huntington, *Op. cit.*, p. 2. A síntese teórica a seguir baseia-se, na ausência de indicação específica, em *Op. cit.*, pp. 80-97. Cf. também: Eduardo Italo Pesce, "Forças Armadas e controle civil", *Revista Marítima Brasileira* 114 (4/6): 67-71, Rio de Janeiro, abr./jun. 1994.

4 *Apud*. Huntington, *Op. cit.*, p. 11 *et passim*.

5 Cf. Pesce, "Forças Armadas e Defesa Nacional", *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 22/12/98, p. 11.

6 Cf. edição brasileira: Huntington, *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança* (São Paulo: Forense-Universitária/Ed. USP, 1975), 496 pp. A primeira edição em inglês é de 1968.

7 Huntington, *Op. cit.*, p. 206. Citação do texto em português.

controle civil **subjetivo**, que procura maximizar o poder civil, ainda que às custas da eficácia militar, e o controle civil **objetivo**, que maximiza o profissionalismo militar como forma de assegurar a eficácia da defesa nacional, sem riscos para a democracia e os demais valores da sociedade. A modalidade objetiva do controle civil "...é aquela distribuição de poder entre os grupos militares e políticos, que mais conduz à emergência de atitudes e comportamentos profissionais entre os membros do corpo de oficiais", afirma.⁸

O controle civil objetivo (subordinação às instituições) procura "militarizar os militares", tornando-os um instrumento do Estado, enquanto que o controle civil subjetivo (subordinação a grupos civis) procura "desmilitarizar os militares", introduzindo comportamentos civis entre os mesmos e tornando-os um espelho do Estado. Segundo Huntington, a visão das relações civis-militares baseada na crença de que a liderança militar e as instituições militares devem refletir as atitudes e características da sociedade civil denomina-se "fusionismo". A **teoria fusionista** nega a especialização funcional dos militares.⁹

Historicamente, a demanda por controle civil objetivo é oriunda dos integrantes da profissão militar, e a demanda por controle civil subjetivo advém de grupos políticos que procuram maximizar seu próprio poder em assuntos militares. O controle civil objetivo torna indispensável que os militares se dediquem inteiramente à sua especialidade profissional: **a conduta da guerra**. O emprego das Forças Armadas em tarefas que não lhes são próprias é típico do controle civil

subjetivo e resulta na politização progressiva das instituições militares. A neutralidade política dos militares, portanto, é resultado de sua dedicação exclusiva à defesa nacional. A politização dos militares, resultante do envolvimento na segurança interna e em ações de caráter cívico-social, acabará por beneficiar algum grupo civil.

PODER, IDEOLOGIA E AUTORIDADE

Para Huntington, a finalidade das relações civis-militares, numa sociedade democrática e politicamente organizada, é a obtenção e manutenção do controle civil objetivo. As condições capazes de maximizar o profissionalismo militar e o controle civil objetivo dependem da relação entre os dois níveis das relações civis-militares. No nível de **poder**, considera-se o poder dos militares relativamente ao dos grupos civis da sociedade. No de **ideologia**, a compatibilidade entre a ética profissional militar e as ideologias predominantes na sociedade. Já o padrão de autoridade nas relações civis-militares depende do nível, da unidade e do

A neutralidade política dos militares, portanto, é resultado de sua dedicação exclusiva à defesa nacional

alcance relativos da autoridade dos grupos militares e civis.

O nível de autoridade depende da posição que o grupo ocupa na hierarquia de autoridade governamental. O **controle civil vertical** é exercido pelo rebaixamento do nível relativo de autoridade dos militares. Este nível corresponde a uma das quatro situações abaixo:

- **soberania militar**, quando as outras instituições governamentais subordinam-se à instituição militar;

8 Huntington, *The Soldier and the State*, p. 83.

9 Cf. Huntington, *Op. cit.*, pp. 350-354.

- **independência militar**, quando existem duas estruturas paralelas de autoridade, uma militar e outra civil;

- **acesso direto ao soberano**, quando os militares subordinam-se diretamente ao chefe de Estado;

- **controle ministerial**, quando as Forças Armadas subordinam-se a um ou mais ministros civis.¹⁰

A **unidade de autoridade** de um grupo depende do grau em que este é estruturalmente unificado, em relação aos demais. Desse modo, a existência de um chefe militar único (ministro da Defesa fardado ou superchefe de Estado-Maior) aumentará a autoridade dos militares, em relação a outras instituições governamentais. Por sua vez, o **alcance de autoridade** de um grupo depende da variedade e do tipo de valores sobre os quais este é autorizado a exercer poder. Quando os militares opinam livremente sobre política interna ou controlam atividades de natureza civil, aumenta o alcance relativo de sua autoridade. O **controle civil horizontal** é exercido pela limitação da amplitude de autoridade dos militares.

PADRÕES DE RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

Ainda na concepção de Huntington, o relacionamento mútuo entre poder político, profissionalismo e ideologia torna teoricamente possíveis cinco padrões de relações civis-militares:

1. *Ideologia antimilitar, alto poder político dos militares e baixo profissionalismo* (Exemplos: América Latina, Alemanha durante a Primeira Guerra Mundial e Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial).

2. *Ideologia antimilitar, baixo poder político dos militares e baixo profissionalismo* (Exemplos: União Soviética e Alemanha nazista).

3. *Ideologia antimilitar, baixo poder político dos militares e alto profissionalismo* (Exemplo: EUA antes da Segunda Guerra Mundial e durante a Guerra Fria).

4. *Ideologia pró-militar, alto poder político dos militares e alto profissionalismo* (Exemplos: Prússia e Alemanha no final do século XIX e Israel atual).

5. *Ideologia pró-militar, baixo poder político dos militares e alto profissionalismo* (Exemplo: Grã-Bretanha no século XX).¹¹

Os padrões 3, 4 e 5 de relações civis-militares permitem controle civil objetivo, com altos níveis de profissionalismo militar, enquanto que os padrões 1 e 2 pressupõem controle civil subjetivo (mesmo no caso de ditaduras supostamente militares), com baixos níveis de profissionalismo. O controle civil não é, embora possa parecer, exclusividade das democracias. Ainda que o controle civil objetivo seja típico de uma sociedade democrática, o controle civil subjetivo não é exclusivo de nenhum regime de governo.¹²

Não deixa de surpreender a inclusão dos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial, no padrão 1 (característico dos países do "Terceiro Mundo").¹³ O Brasil situa-se ainda neste padrão, mas acreditamos que poderá evoluir para o padrão 3 — se as Forças Armadas brasileiras puderem dispor das condições necessárias ao exercício do profissionalismo militar.

Os dois últimos correspondem a países onde o nível de ameaça contínuo é elevado, ou a ideologia predominante compatível com os valores do ideário militar — o que, decididamente, não é o caso do Brasil.

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 85-87.

¹¹ *Op. cit.*, pp. 96-97.

¹² Cf. Huntington, *Op. cit.*, p. 82.

¹³ Cf. Huntington, *Op. cit.*, pp. 315-344.

ÉTICA PROFISSIONAL MILITAR

"A essência do controle civil objetivo é o reconhecimento do profissionalismo militar autônomo; a essência do controle civil subjetivo é a negação de uma esfera militar independente", afirma Huntington.¹⁴ A redução do poder político dos militares e o aumento do profissionalismo das Forças Armadas estão ligados ao reconhecimento de uma esfera profissional autônoma — isto é, de uma **profissão militar** caracterizada pela competência técnica, pela responsabilidade e pelo espírito corporativo (como ocorre com as chamadas "profissões liberais"). A função da profissão militar é o fortalecimento da segurança militar do Estado.

Huntington considera o dia 6 de agosto de 1808 a "data de nascimento" da profissão militar. Nesse dia, o governo da Prússia emitiu um decreto que definia, com clareza inequívoca, o padrão básico do profissionalismo militar. Este decreto abolia as distinções de classe anteriormente existentes e estabelecia como únicos títulos a dar direito a uma patente de oficial a educação e o conhecimento profissionais, em tempo de paz, e a bravura e percepção exímias, em tempo de guerra.¹⁵ A profissão militar é exclusiva dos oficiais, uma vez que as praças exercem um mero ofício especializado. O oficialato militar é uma profissão dedicada ao serviço do Estado, e a ética profissional militar é assim caracterizada por Huntington:

"A ética militar enfatiza a permanência, a irracionalidade, a fraqueza e o mal na natureza humana. Destaca a supremacia da sociedade

sobre o indivíduo e a importância da ordem, da hierarquia e da divisão de funções. Destaca a continuidade e o valor da história. Aceita o Estado-nação como a forma mais avançada de organização política e reconhece a probabilidade contínua de guerras entre Estados-nações. Enfatiza a importância do poder nas relações internacionais e alerta contra os perigos para a segurança do Estado. Afirma que a segurança do Estado depende da criação e manutenção de poderosas forças militares. Insiste na limitação da ação estatal aos interesses diretos do Estado, na restrição de compromissos extensos e na natureza indesejável de políticas belicosas ou aventureiras. Afirma que a guerra é o instrumento da política, que os militares são os servos do estadista e que o controle civil é essencial ao profissionalismo militar. Exalta a obediência como a mais alta virtude dos militares. A ética militar é portanto pessimista, coletivista, com inclinação histórica, orientada para o poder, nacionalista, militarista, pacifista e instrumentalista em sua visão da profissão militar. É, em suma, realista e conservadora."¹⁶

Fica claro, portanto, que a neutralidade política dos militares não significa que estes sejam apolíticos ou desprovidos de ideologia (ver quadro esquemático em anexo). Huntington afirma que o **realismo conservador** é a ideologia militar por excelência (isto é, a que tem maior afinidade com a ética profissional militar), e esclarece que o termo "conservador" corresponde ao pensamento político de Edmund Burke.¹⁷ Afirma também que o liberalismo, o marxismo e o fascismo são ideologias **antimilitares** (isto é, contrárias à

14 Cf. Huntington, *Op. cit.*, p. 83.

15 Cf. Huntington, *Op. cit.*, p. 30-31.

16 Huntington, *Op. cit.*, p. 79.

17 Huntington utiliza os termos "conservador" e "liberal" em seu sentido original. A tradição conservadora norte-americana teve em Alexander Hamilton um de seus principais expoentes. Atualmente, nos Estados Unidos, os adeptos do liberalismo empresarial, inspirado em Herbert Spencer, é que são chamados "conservadores", enquanto que os defensores do *welfare state* denominam-se "liberais". Houve, portanto, uma inversão de sentido.

ética militar), e que, ao assumirem posições políticas ou cargos no governo, os militares abandonam seu ideário profissional e assimilam a ideologia predominante na sociedade.¹⁸ Um fator decisivo, que possibilita o desenvolvimento do profissionalismo militar, é a existência de uma única fonte legítima de autoridade sobre as Forças Armadas. Nas sociedades onde existe conflito de ideologias constitucionais ou de lealdade governamental, o profissionalismo torna-se difícil ou impossível de alcançar.¹⁹

IDEOLOGIAS PREDOMINANTES

Quando a ideologia predominante na sociedade é antimilitar, a aquisição de poder pelos militares exigirá que estes sacrifiquem seu profissionalismo. Em tais sociedades, o profissionalismo militar e o controle civil são maximizados pelo afastamento dos militares da atividade política e dos assuntos civis. Já numa sociedade em que a ideologia predominante é pró-militar, o poder dos militares não será incompatível com o profissionalismo. Daí a caracterização do controle civil objetivo como uma situação de equilíbrio. "O preço que os militares têm que pagar pelo poder depende da extensão do hiato entre a ética militar e as ideologias predominantes da sociedade", conclui Huntington.²⁰

No caso da sociedade norte-americana, Huntington observa que o liberalismo é a ideologia predominante. Os liberais declararam-se pacifistas (embora possam apoiar a guerra por uma "causa nobre") e têm uma visão bastante negativa da profissão militar. Além disso, a agenda militar liberal caracteri-

za-se pelas políticas de **extirpação** (redução drástica dos efetivos e orçamentos militares) e de **transmutação** (direcionamento das Forças Armadas para atividades civis). A máxima da política militar liberal é: "conformar-se ou perecer" (no original, "*conform or die*").²¹

Na visão dos militares, a guerra é um mal inevitável, mas indesejável. Por tal razão, o envolvimento em conflitos armados deve, sempre que possível, ser evitado. O objetivo não é simplesmente a vitória na guerra, mas a segurança militar da nação, na paz e na guerra. Teoricamente, uma sociedade liberal pode cuidar de sua segurança militar de três maneiras: isolando os militares do resto da sociedade (extirpação); insistindo que estes abandonem sua perspectiva profissional em favor das políticas liberais (transmutação); ou adotando uma visão mais simpática aos pontos-de-vista militares. Esta última exigiria uma mudança na base da ética liberal, mas seria a única solução duradoura para o problema da tensão nas relações civis-militares em tal sociedade.²²

Ao longo da história do Brasil, as ideologias mais marcantes foram, no nosso entender, o liberalismo (século XIX) e o nacionalismo (século XX), apesar das influências de outras formas de pensamento (como o positivismo no século XIX e o marxismo no século XX). Nos últimos anos, aparentemente, o liberalismo voltou a predominar no Brasil. A atuação política dos militares brasileiros, ao longo deste século, foi de cunho nacionalista e antiliberal. Já o realismo conservador – que teve no Barão do Rio Branco um de seus expoentes, em nosso país – é uma corrente ideológica pouco difundida na soci-

18 Cf. Huntington, *Op. cit.*, p. 89-94.

19 Cf. Huntington, *Op. cit.*, p. 35.

20 Huntington, *Op. cit.*, p. 94.

21 *Op. cit.*, pp. 155-156.

22 Cf. Huntington, *Op. cit.*, p. 346.

idade brasileira — o que nos leva a concluir que o padrão 3 de relações civis-militares é o que tem maiores chances de vir a prevalecer, num Brasil democrático e soberano.

EM BUSCA DE UM MODELO BRASILEIRO

Terá o Brasil atingido (ou poderá vir a atingir, em futuro previsível) um nível de maturidade política e institucional que viabilize o controle civil objetivo? A posição dos militares brasileiros na hierarquia de autoridade governamental garantia aos mesmos acesso direto (*Immediatstellung*) ao presidente da República, que é o comandante supremo das Forças Armadas. Disso, porém, não vinha resultando nenhuma vantagem para os militares, na obtenção de recursos financeiros que possibilitassem a modernização das Forças Armadas. Sob a ótica das relações civis-militares, o “preço” da relativa autonomia militar teria sido o sucateamento material e profissional das Forças Armadas brasileiras.

A proposta do EMFA, para uma nova estrutura de defesa para o Brasil, apresenta algumas semelhanças, com relação à estrutura militar de guerra definida pelo Decreto nº 8 (Reservado), de 17 de janeiro de 1980 (ver Organograma I). Aquela proposta, porém, foi elaborada após analisar em detalhe os Ministérios ou Departamentos de Defesa existentes em nove países (Alemanha, Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Portugal). O EMFA observou que, de um modo geral, as atividades foram agrupadas em duas grandes áreas: estratégico-operacional e político-estratégica. Em alguns casos, foi possível identificar uma

terceira área, relacionada com assuntos do governo. Todas as estruturas preservaram um Estado-Maior (Geral, das Forças Armadas, Conjunto, Combinado ou de Defesa), como órgão gestor da área estratégico-operacional. As demais atividades foram reunidas em assessorias, secretarias ou departamentos.²³ Na estrutura proposta pelo EMFA (Organograma II), teríamos:

- a manutenção do Conselho de Defesa Nacional como órgão de assessoramento do comandante supremo;

- a substituição do Alto-Comando das Forças Armadas por uma Junta de Defesa;

- a substituição dos ministérios militares pelo Ministério da Defesa, cuja estrutura incluiria os comandos das três forças singulares e duas grandes áreas (estratégico-operacional e político-administrativa), além de gabinete e assessorias;

- a área estratégico-operacional teria como órgão principal o Estado-Maior de Defesa;

- a área político-estratégica seria gerenciada por secretarias ou departamentos, em número e finalidade a serem definidos;

- os comandos combinados (ou núcleos de comandos combinados), existentes ou que viessem a ser criados, teriam dupla subordinação: de emprego, ao Estado-Maior de Defesa, e de preparo, aos comandos das forças singulares.²⁴

O Ministério da Defesa surgiria da transformação do EMFA, considerado o “embrião” da nova pasta ministerial, e seria implantado progressivamente (Organograma III).²⁵ A proposta encaminhada ao Congresso em novembro de 1998 era basicamente semelhante à do EMFA, mas alguns aspectos

23 Cf. Pesce, “A proposta do EMFA para o Ministério da Defesa analisada”, *Segurança & Defesa* 14 (61): 11-13, Rio de Janeiro, 1998. Cf. também: “Ministro de Estado Chefe do EMFA participa de audiência pública na Câmara dos Deputados”, *Notícias do EMFA* 11 (128): 2-3, Brasília, maio 1998.

24 *Ibidem*.

25 *Ibidem*.

foram alterados (ver Organograma IV). Os quatro chefes militares (comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e chefe do Estado-Maior de Defesa), subordinados ao ministro da Defesa, teriam direito a foro privilegiado e manteriam assento no Conselho de Defesa Nacional. Haveria ainda um Conselho Militar de Defesa, presidido pelo ministro da Defesa e constituído pelos três comandantes de forças singulares e pelo chefe do Estado-Maior de Defesa.²⁶

Embora isto não estivesse mencionado no texto do projeto de lei complementar, está prevista a criação de três secretarias (de Política e Estratégia, de Administração e Orçamento e de Logística e Mobilização), subordinadas ao ministro da Defesa.²⁷ A proposta do governo não entrou em discussão durante a convocação extraordinária do Congresso Nacional, em janeiro de 1999, devendo ser examinada pelo novo Congresso, a partir de fevereiro ou março.

TIPOS DE ESTRUTURA MILITAR

Em 1995, o EMFA classificou os organogramas dos Ministérios ou Departamentos de Defesa existentes em outros países em três tipos. No primeiro tipo (em linha), as três forças singulares subordinam-se a um só chefe de Estado-Maior, subordinado ao ministro da Defesa. No segundo tipo (em linha e assessoria), o chefe do Estado-Maior de Defesa é um assessor do ministro e não faz parte da cadeia de comando. O terceiro tipo (departamentalizado) corresponde ao modelo norte-americano, que inclui — além dos

assessores militares e civis subordinados ao secretário de Defesa — os Departamentos da Marinha, do Exército e da Força Aérea, bem como nove comandos combinados, cujas áreas de atuação englobam todo o planeta.²⁸

Até 1947, segundo Huntington, predominaram três tipos de estrutura, nas relações civis-militares entre o presidente dos Estados Unidos, os secretários (ministros) da Guerra e da Marinha e seus respectivos chefes militares (chefe do Estado-Maior do Exército e chefe de Operações Navais).²⁹ **No tipo balanceado** (equilibrado) de estrutura militar, o presidente e o secretário (ambos civis) exerciam funções puramente políticas. Abaixo do secretário, a estrutura dividia-se em dois componentes: militar e administrativo. O comando das forças era exercido pelo chefe militar, enquanto que as atividades administrativas subordinavam-se diretamente ao secretário. Este tipo vigorou no Departamento da Marinha dos Estados Unidos, após a criação do cargo de chefe de Operações Navais em 1915.

Os dois outros tipos de estrutura eram característicos do Departamento de Guerra dos Estados Unidos. **No tipo coordenado**, as funções militares e administrativas separavam-se logo abaixo do presidente. O secretário civil exercia funções meramente administrativas, e o chefe militar subordinava-se diretamente ao presidente. Nos EUA, este esquema vigorou de 1836, quando foi criado o cargo de general-comandante do Exército, até 1903, quando este cargo foi substituído pelo de chefe do Estado-Maior. Após 1903, o Departamento de Guerra adotou o **tipo vertical** de

²⁶ Cf. "O Ministério da Defesa" (transcr. BONO de 20/11/98), *NoMar* 34 (680); 3, Brasília, 27 nov. 1998. Cf. também: Presidência da República, *Texto da Proposta de Emenda Constitucional e do Projeto de Lei Complementar* (Brasília, 19/11/98); texto impresso digitado em computador.

²⁷ Cf. "O Ministério...".

²⁸ Cf. R. Ruizree & Eduardo Italo Pesce, "Defesa: agora, está na moda", *Segurança & Defesa* 13 (58): 6-9, Rio de Janeiro, 1997.

²⁹ Cf. Huntington, *Op. cit.*, pp. 186-189.

relações civis-militares, com o chefe do Estado-Maior do Exército subordinando-se ao secretário e controlando todas as atividades militares e administrativas do departamento.

Ainda segundo Huntington, as estruturas de tipo coordenado ou vertical seriam incompatíveis com o controle civil das Forças Armadas, sendo as de tipo balanceado as mais adequadas.³⁰ Naturalmente, trata-se de “tipos puros” ideais. Na prática, as estruturas existentes freqüentemente combinam aspectos de mais de um tipo. Desde a criação do cargo de secretário de Defesa em 1947 (o Departamento de Defesa só seria oficialmente criado em 1949), a estrutura das relações civis-militares nos Estados Unidos aproximase do tipo balanceado.

A nova estrutura de defesa proposta pelo EMFA também seria do tipo balanceado. Abaixo do ministro, esta dividir-se-ia em dois componentes: militar (estratégico-operacional) e administrativo (político-administrativo). Na área estratégico-operacional, o comando das forças seria exercido pelos chefes militares, estando o Estado-Maior de Defesa encarregado do emprego e os comandos de forças singulares do preparo. As atividades político-administrativas (reunidas em assessorias, secretarias ou departamentos) estariam subordinadas ao ministro. Aquela estrutura seria, portanto, teoricamente compatível com o controle civil.³¹

O projeto enviado ao Congresso, por sua vez, prevê — para fins de emprego das Forças Armadas — a subordinação dos comandos combinados ao presidente da República, dos exercícios e operações combinadas e das forças de paz ao ministro da Defesa e das eventuais operações singulares aos comandantes das respectivas forças.³² Neste parti-

cular, a estrutura proposta pelo governo afastase do tipo balanceado, o que poderia dificultar o controle civil objetivo. Além disso, a provável manutenção do Departamento de Aviação Civil (DAC) na estrutura da nova pasta (subordinado ao Comando da Aeronáutica) introduziria um “vício de origem” na mesma.

FUNÇÕES DA ESTRUTURA MILITAR

Os Estados Unidos são o paradigma do sistema presidencialista, assim como a Grã-Bretanha é o paradigma do sistema parlamentarista. Ao contrário do que se imagina, porém, o controle civil objetivo sobre as Forças Armadas, no modelo presidencialista norte-americano, decorre mais da prática do que do texto constitucional, que não distingue claramente as funções militares das civis.³³ A estrutura departamental (ministerial) das relações civis-militares, no modelo norte americano analisado por Huntington, desempenha três funções distintas:

- **A função militar-profissional** inclui: representação das necessidades militares da nação; assessoramento quanto às implicações militares das linhas de ação propostas e aos meios militares necessários à execução das políticas adotadas; e direção das forças militares na implementação da política nacional.
- **A função administrativo-fiscal** inclui: representação dos interesses da economia e da eficiência; assessoramento quanto aos assuntos fiscais, orçamentários e administrativos; e gerenciamento das atividades “civis” de apoio, tais como suprimento, obtenção de material, pessoal civil e orçamento.
- **A função político-estratégica** inclui: balanceamento dos pontos de vista militar-

30 *Ibid.*

31 Cf. Pesce, “A Proposta do EMFA...”.

32 Cf. “O Ministério...”. Cf. também: Presidência da República, *Op. cit.*

33 Cf. Huntington, *Op. cit.*, pp. 163 et seq.

profissional e administrativo-fiscal; formulação das recomendações departamentais sobre níveis de forças e orçamento militar; e defesa dos pontos-de-vista departamentais diante de grupos externos.³⁴

Ao apresentar a proposta anual de efetivo-teto das Forças Armadas, o secretário de Defesa assessora o presidente dos Estados Unidos quanto ao **número** (quantidade de divisões, navios e unidades aéreas), ao **nível** (porcentagem do efetivo e da dotação de material), às **datas** de aprestamento e ao **dobramento** das forças. Ele pode atuar como porta-voz militar (aceitando as recomendações de seus assessores militares, apesar das implicações para a economia e a eficiência), como gerente empresarial (adotando as de seus assessores financeiros, ainda que em prejuízo da eficácia militar) ou — o que é o mais correto — como estrategista político (procurando integrar os aspectos militares e econômicos numa política coerente de defesa nacional).³⁵

Numa estrutura de tipo vertical, o secretário civil e o chefe militar dividiriam a responsabilidade pelas três funções. Numa estrutura de tipo coordenado, o primeiro desempenharia a função administrativo-fiscal, o segundo a função militar-profissional, e ambos desempenhariam a função político-estratégica. Entretanto, numa estrutura de tipo balanceado, como a do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, a maximização do controle civil objetivo e do profissionalismo militar são obtidos pela especialização de funções: o secretário responsabiliza-se pela função de estrategista político, os chefes militares pela função profissional-militar, e os servidores especializados (civis ou militares) do departamento pela função administrativo-fiscal.³⁶

Estendendo esta linha de raciocínio teórico ao nosso próprio país, poderíamos afirmar que, na estrutura balanceada proposta pelo EMFA para o Ministério da Defesa, as três funções da estrutura militares seriam, do mesmo modo, distribuídas pelos diversos componentes organizacionais: a função político-estratégica seria desempenhada pelo ministro da Defesa, a função profissional-militar pelos comandantes das três forças singulares e pelo chefe do Estado-Maior de Defesa, e a função administrativo-fiscal por secretários ou assessores especializados.³⁷

FORÇAS ARMADAS PERMANENTES

Historicamente, as relações civis-militares, no Brasil, vêm oscilando entre o controle civil subjetivo e a autonomia ou tutela militar. Desde o século XIX, tais relações vêm sendo contaminadas pelas políticas de extirpação e de transmutação, segundo o modelo liberal. O caráter permanente das Forças Armadas brasileiras foi consagrado por todas as Constituições republicanas desde 1891, o que descartava a hipótese de “extinção” das mesmas. Entretanto, o progressivo sucateamento orçamentário e material das três forças singulares inviabilizaria o emprego destas num conflito militar clássico, limitando sua atuação às tarefas de segurança interna e às atividades subsidiárias.

Tal situação atenderia aos interesses externos que procuram desviar nossas Forças Armadas de sua destinação básica de defesa nacional, direcionando-as para o emprego no combate ao narcotráfico. O Brasil deve resistir às pressões neste sentido, empenhando-se na constituição de um Poder Militar capaz de dissuadir possíveis ameaças à soberania e

34 Huntington, *Op. cit.*, p. 428.

35 Cf. Huntington, *Op. cit.*, pp. 428-429 e 440-445.

36 Cf. Huntington, *Op. cit.*, pp. 428-429.

37 Cf. Pesce, *Op. cit.*

aos interesses nacionais no século XXI. Ainda que o emprego das Forças Armadas possa incluir situações em que o choque do combate não se concretiza, o que as diferencia das demais agências governamentais, e determina sua organização e seu treinamento, é sua orientação para o combate. **Sua credibilidade**, como fator de dissuasão convencional, depende de sua capacidade de pronto emprego e de mobilização (assim como da percepção de ambas, por um eventual adversário).³⁸

Nossas lideranças políticas não podem continuar a se omitir em relação aos assuntos de defesa, sob o pretexto de que “o povo não come canhões”. A inexistência, em nosso país, de **estrategistas civis** qualificados, capazes de dialogar profissionalmente com os militares e os políticos, é uma grave deficiência. O estudo dos problemas de defesa, por universidades e centros de pesquisa acadêmica independentes, é essencial, para diminuir o hiato intelectual entre civis e militares.

PLURALISMO ESTRATÉGICO

Um ministro da Defesa decorativo (uma espécie de “Rainha da Inglaterra”) não teria condições de atuar como estrategista político, compatibilizando e harmonizando os pontos de vista profissional-militar e administrativo-fiscal. Entretanto, o fortalecimento excessivo do ministro civil, em detrimento dos chefes militares, também não é aconselhável. É razoável que os comandantes das três for-

ças singulares mantenham o acesso ao presidente da República, em assuntos relacionados especificamente com suas forças, e tenham assento no Conselho de Defesa Nacional e no Conselho Militar de Defesa. Isto só resultaria em conflito de hierarquia se as funções dos chefes militares e do ministro da Defesa não fossem claramente definidas pela legislação.

Seria conveniente que os comandos combinados (constituídos por Forças Navais, Terrestres e Aéreas) fossem estruturados em tempo de paz, e fossem subordinados – mesmo em tempo de guerra – ao ministro da Defesa. Poderiam ser ativados um Teatro de Operações Terrestre (TOT) na Amazônia, um

Teatro de Operações Marítimo (TOM) no Atlântico Sul (incluindo o Nordeste brasileiro) e uma ou mais Zonas de Defesa (ZD) no Centro-Sul. As operações aeroestratégicas e de defesa aeroespacial ficariam a cargo de um Comando Aeroespacial (COMAL). Se necessário, poderiam ser enviadas Forças Expedicionárias (FP) ao exterior, em operações de

Tal situação atenderia aos interesses externos que procuram desviar nossas Forças Armadas de sua destinação básica de defesa nacional, direcionando-as para o emprego no combate ao narcotráfico

paz ou de guerra.³⁹

O que deve ser, a todo custo, evitado é a figura de um chefe militar único, não apenas pelo risco de (re)politização dos militares que isso representaria, mas também para evitar o **monismo estratégico**, caracterizado pelo predomínio do pensamento de uma força singular sobre o das demais. A necessidade de manutenção do pluralismo estratégico, nos assun-

38 *Ibid.*

39 Cf. Pesce, “Reflexões sobre o Ministério da Defesa”, *Segurança & Defesa* 14 (60): 16-18, Rio de Janeiro, 1998. Cf. também: *Id.*, “Pluralismo estratégico na defesa nacional”, *O Globo*, Rio de Janeiro, 28/05/98, p. 7.

tos ligados à defesa nacional, aponta para a conveniência da nomeação de um civil para o cargo de ministro da Defesa.⁴⁰ O perfil do cargo requer alguém que seja um hábil negociador político, mas não um diplomata de carreira (que, como os militares, também teria vínculos corporativos). Segundo o almirante Mauro César Rodrigues Pereira, ministro da Marinha no período 1995-98, a fim de garantir a eficácia do funcionamento do Ministério da Defesa, cinco pré-requisitos deveriam ser plenamente cumpridos pelas três forças singulares:

1. observância da metodologia do *orçamento-programa* anual;
2. existência de um *plano diretor*, visando a alcançar metas de curto, médio e longo prazos;
3. existência de um *plano geral de adestramento*, integrado e anual;
4. ampla utilização de critérios de *confronto decisório*, apoiados no uso de computadores;
5. adoção do *planejamento desmotivado*, contínuo e permanente.⁴¹

Atualmente, nenhuma das três forças singulares, no Brasil, satisfaz plenamente a todos estes pré-requisitos (a Marinha, por exemplo, só atende plenamente aos três primeiros). Portanto, os mesmos deveriam ser considerados como pressupostos básicos do projeto de implantação do Ministério da Defesa em nosso país.⁴² Tal projeto só será bem-sucedido se o novo ministério contribuir para o aumento da eficácia e da credibilidade de nossas Forças Armadas.

HIPÓTESES DE EMPREGO

"Nomear inimigos potenciais é fazer inimigos reais", afirmou o líder indiano Jawaharlal Nehru.⁴³ Nosso país não identifica publicamente ameaças externas à sua segurança, mas isto não significa que estas não existam. Com o fim da Guerra Fria, as hipóteses de guerra revolucionária e de confrontação global entre as superpotências tornaram-se obsoletas, e a hipótese de um conflito regional na América do Sul, envolvendo o Brasil e seus vizinhos, é cada vez mais remota. Podemos formular resumidamente, sem individualizar cenários, ameaças ou inimigos potenciais, seis diretrizes ou hipóteses gerais, capazes de orientar o preparo de nosso Poder Militar para o cumprimento de sua destinação básica de defesa nacional, dentro ou fora do espaço geopolítico de nosso interesse imediato (o território nacional, a América do Sul e o Atlântico Sul):

1. Dissuasão de intervenções ou pressões militares contra o Brasil, por potências extracontinentais.

2. Dissuasão de conflitos e antagonismos regionais

que ameacem a segurança e os interesses do Brasil.

3. Defesa das fronteiras terrestres, em situações de conflito de baixa intensidade associado à guerrilha ou a atividades ilícitas.

4. Defesa dos interesses marítimos do Brasil e garantia da segurança nas águas sob jurisdição brasileira.

A inexistência, em nosso país, de estrategistas civis qualificados é uma grave deficiência

40 *Ibidem*. Cf. também: Huntington, *The Soldier and the State*, pp. 418-423.

41 *Apud*. Pesce, "Reflexões...". *Apud*. também: *Id.*, "Pluralismo...". O termo "desmotivado", neste contexto, significa independente de solicitação.

42 Cf. Pesce, "Reflexões...". Cf. também: *Id.*, "Pluralismo...".

43 *Apud*. Pesce, "A defesa nacional no Século XXI", *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 19/02/99, p. 12.

5. Garantia da integridade nacional e da ordem pública no campo interno, e desempenho de atividades de defesa civil nas calamidades públicas.

6. Garantia da estabilidade, da ordem e da vida humana em áreas de conflito no exterior, atuando em cooperação e sob mandato internacional.⁴⁴

As duas primeiras hipóteses configuram situações improváveis (mas não impossíveis), enquanto que as demais são possíveis ou prováveis, dependendo da evolução da conjuntura. As hipóteses 1, 2 e 6 são as mais exigentes, quanto ao grau de preparo, e poderiam servir de base para o preparo de nossas Forças Armadas, já que as medidas adotadas para fazer frente às mesmas cobriam as exigências das demais. Adotar como base apenas as hipóteses 3, 4 e 5 corresponderia à transformação das Forças Armadas brasileiras em milícias de segurança interna, como convém aos interesses das potências hegemônicas.⁴⁵

CONCLUSÃO

É necessário reverter a atitude de descaso da sociedade brasileira, em relação aos temas ligados à defesa nacional. O Brasil deve esforçar-se na constituição de um sistema balanceado (equilibrado) de relações civis-militares, capaz de viabilizar o controle civil objetivo sobre as Forças Armadas pela maximização do

profissionalismo militar e da eficácia da defesa nacional. Em tal contexto, o Ministério da Defesa deverá ser capaz não apenas de administrar as Forças Armadas, em tempo de paz ou de guerra, como também de empregá-las, na guerra ou durante as crises internacionais, com um mínimo de alterações estruturais.⁴⁶

A preocupação com o emprego das Forças Armadas não deve incluir só o combate (ou a possibilidade deste), mas também a ausência de combate, que corresponde ao emprego do Poder Militar em tempo de paz (em períodos normais ou de crise), em apoio à política externa, na preservação dos interesses e objetivos nacionais. Atualmente, tal modalidade de emprego – que inclui a cooperação militar com países amigos, as operações de paz no exterior e outras

missões “diplomático-militares” – é mais frequente que a guerra e ocupa a maior parte da existência das Forças Armadas.⁴⁷

Apesar das desigualdades ainda existentes, o Brasil já não é “um país de pobres e miseráveis”. Em 1997, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, estimado em US\$ 807 bilhões (o dobro do da Rússia), ficou em 7º lugar, entre as maiores economias do mundo. Em 1998, o relatório anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que mede o índice de desenvolvimento humano, incluiu o Brasil, pela primeira vez, entre os países de alto nível de desenvolvimento (com índice igual ou superior a 0,8).

A preocupação com o emprego das Forças Armadas não deve incluir só o combate mas também, em tempo de paz, apoio à política externa, na preservação dos interesses e objetivos nacionais

44 Cf. Pesce, *Op. cit.*

45 *Ibid.*

46 Cf. Pesce, “A proposta do EMFA...”.

47 *Ibid.*

Nosso país ficou em 62º lugar, tendo obtido um índice de 0,809.⁴⁸ Tais indicativos já deveriam sofrer redução substancial em 1999, como consequência das elevadas taxas de juros e dos profundos cortes orçamentários previstos no ajuste fiscal. O agravamento da crise financeira no início deste ano, porém, tornou a situação ainda mais crítica.

Embora seja candidato a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Brasil é, ao mesmo tempo, um “anão” político-militar e um “gigante” econômico, territorial e demográfico. Tal situação é incompatível com a aspiração brasileira de vir a integrar, em caráter permanente, aquele foro, onde são discutidas questões relevantes para a preservação da paz e da segurança internacional. Para que a candidatura brasileira adquira maior

credibilidade, torna-se necessário ampliar significativamente a capacidade militar do país. Portanto, a continuidade dos investimentos no setor de defesa necessita ser assegurada. Nos próximos anos, o nível de tais investimentos deveria ser elevado, e não reduzido.

Convém lembrar que o colapso das instituições militares de um Estado soberano costuma ser acompanhado (ou seguido, após um curto intervalo de tempo) pelo do próprio Estado. Isto ocorreu, apenas para citar alguns exemplos, com

a Rússia imperial em 1917, a União Soviética em 1991 e a antiga Iugoslávia na década de 90. A Rússia pós-soviética, por sua vez, não está livre de um novo colapso. Será que alguém, em algum lugar, está torcendo para que o mesmo aconteça aqui no Brasil?

O Brasil é, ao mesmo tempo, um “anão” político-militar e um “gigante” econômico, territorial e demográfico

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL, Presidência da República. *Texto da Proposta de Emenda Constitucional e do Projeto de Lei Complementar sobre a criação do Ministério da Defesa*. Brasília, 19/11/98.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1996. 548 pp.
- . *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge/London: Belknap/Harvard, 1985. 534 pp.
- . *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. São Paulo: Forense-Universitária/Ed. USP, 1975. 496 pp.
- O MINISTÉRIO da Defesa. Transcrição do Boletim de Ordens e Notícias da Marinha (BONO) de 20/11/98. *No Mar* 34 (680): 3, Brasília, 27 nov. 1998.
- MINISTRO de Estado Chefe do EMFA participa de audiência pública na Câmara dos Deputados. *Notícias do EMFA* 11 (128): 2-3, Brasília, maio 1998.
- PESCHE, Eduardo Italo. A defesa nacional no Século XXI. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 19/02/99, p. 12.

⁴⁸ Os dados acima foram colhidos do noticiário da imprensa, especialmente dos jornais *O Globo* e *Jornal do Brasil*, durante o ano de 1998.

8. —. A proposta do EMFA para o Ministério da Defesa analisada. *Segurança & Defesa* 14 (61): 11-13, Rio de Janeiro, 1998.
9. —. Forças Armadas e defesa nacional. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 22/12/98, p. 11.
10. —. Reflexões sobre o Ministério da Defesa. *Segurança & Defesa* 14 (60): 16-18, Rio de Janeiro, 1998.
11. —. Pluralismo estratégico na defesa nacional. *O Globo*, Rio de Janeiro, 28/05/98, p. 7.
12. —. Forças Armadas e controle civil. *Revista Marítima Brasileira* 114 (4/6): 67-71, Rio de Janeiro, abr./jun. 1994.
13. RUIZREE R. & PESCE, Eduardo Italo. Defesa: agora está na moda. *Segurança & Defesa* 13 (58): 6-9, Rio de Janeiro, 1997.
14. SANTOS, Murillo. *O Caminho da Profissionalização das Forças Armadas*. Rio de Janeiro: INCAER/Gráfica Ed. do Livro, 1991, 154 pp.

ANEXO

A ÉTICA PROFISSIONAL MILITAR

Segundo Samuel P. Huntington

A ética militar é...

PESSIMISTA	A ética militar enfatiza a permanência, a fraqueza e o mal na natureza humana.
COLETIVISTA	Destaca a supremacia da sociedade sobre o indivíduo e a importância da ordem, da hierarquia e da divisão de funções.
COM INCLINAÇÃO HISTÓRICA	Destaca a continuidade e o valor da história.
NACIONALISTA	Aceita o Estado-nação como a forma mais avançada de organização política e reconhece a probabilidade contínua de guerras entre Estados-nações.
ORIENTADA PARA O PODER	Enfatiza a importância do poder nas relações internacionais e alerta contra os perigos para a segurança do Estado.
MILITARISTA	Afirma que a segurança do Estado depende da criação e manutenção de poderosas forças militares.
PACIFISTA	Insiste na limitação da ação estatal aos interesses diretos do Estado, na restrição de compromissos extensos e na natureza indesejável de políticas belicosas ou aventureiras.
INSTRUMENTALISTA	Afirma que a guerra é o instrumento da política, que os militares são os servos do estadista e que o controle civil é essencial ao profissionalismo militar. Exalta a obediência como a mais alta virtude dos militares.

... em sua visão da profissão militar.

É, em suma, REALISTA e CONSERVADORA.

Quadro esquemático organizado por Eduardo Italo Pesce.
 FONTE: Huntington, *The Soldier and the State*, p. 79.

FORÇAS ARMADAS: Os garantes materiais do Estado Democrático

(Publicado na *RMB* 2º Trim./2002)

RUI DA FONSECA ELIA
Vice-Almirante

SUMÁRIO

Introdução
Soberania e defesa da Pátria
A essência constitucional das Forças Armadas
Conclusão

INTRODUÇÃO

Nestes últimos anos, desde a promulgação da Constituição Federal, que em breve completará seu 14º aniversário, uma preocupante questão institucional vem trazendo intranquilidade às lides castrenses. **Trata-se de eventuais interferências do Poder Judiciário nas questões disciplinares no âmbito militar*** (negrito da *RMB*). A ingerência justificar-se-ia pelo princípio constitucional da inafastabilidade

de daquele Poder da União, que vem consagrado como uma das garantias fundamentais do cidadão no inciso XXXV do artigo 5º da Carta Magna. Diz o inciso: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Na crença de que estariam respaldados nessa provisão constitucional, alguns inadaptados à vida militar têm recorrido à Justiça Federal (Comum, não Militar) contra punições disciplinares legalmente impostas pelos seus respectivos comandantes.

* N.R.: Todos os negritos são de autoria do autor, exceto quando indicado.

São impetrados *habeas corpus* – instrumento este vedado expressamente na Constituição aos militares –, mandados de segurança e até ações ordinárias.

Embora esta prática, contrária à índole militar, que decorre de uma visão estrábica do texto constitucional, seja ainda um acontecimento residual, a sua mera existência já é suficiente para intranquilizar a boa ordem administrativa militar.

Por outro lado, a experiência do autor em dois anos e meio à frente da Diretoria do Pessoal Militar da Marinha (a DPMM tem no elenco de suas tarefas aquela de administrar as questões de Justiça e Disciplina afetas ao nosso pessoal militar) tem demonstrado, felizmente, que tais ações judiciais via de regra não prosperam. Mesmo quando eventualmente logram a concessão de liminares ou sentenças por alguns juízes de primeira instância, são reformadas, também via de regra, nos Tribunais Federais de segunda instância ou superiores.

A meu ver, podemos creditar essa confortadora constatação à crescente competência profissional com que os nossos oficiais bacharéis em direito e nossos assistentes jurídicos civis vêm elaborando as informações técnicas necessárias para que a Advocacia Geral da União (AGU) possa prover a defesa da Administração Militar, o que a AGU vem fazendo, faça-se Justiça, com não menos competência.

Ora, se é verdade que os direitos e as garantias fundamentais balizaram de forma primacial o texto constitucional, como bem demonstra o extenso elenco de incisos do

art. 5º abordando a matéria (são 77 incisos!), não menos verdadeiro é o fato de que o mesmo texto confere aos militares um tratamento diferenciado, que deriva das especialidades do seu caráter constitucional, que vem insculpido em conformidade com a grandeza da Missão que o poder constituinte lhes outorgou. Em outras palavras, na abordagem das questões militares, notadamente daquelas onde estão em jogo a hierarquia e a disciplina – base organizacional das Forças Armadas –, não é possível deixar-se de fazer a devida ponderação entre os valores dos específicos parâmetros constitucionais que balizam a conduta dos militares em confronto

com aqueles dos direitos individuais.

Uma outra raiz da questão parece-me estar na incompreensão por parte de alguns dos nossos Operadores do Direito (como hoje são chamados aqueles que labutam na área jurídica, como juízes, advogados e promotores, por exemplo) do real posicionamento institucional

das Forças Armadas dentro da Constituição da República e, ainda, na crença absurda – felizmente também residual – de que as Forças Armadas seriam um corpo estranho ao Estado Democrático de Direito, quando a realidade diz justamente o contrário.

Abstraindo-se das razões históricas e ideológicas que possam estar emoldurando a aludida ingerência, este trabalho procurará demonstrar, através de uma breve incursão no texto constitucional de 1988, apoiada na seleção de algumas conceituações da lavra de renomados doutrinadores do sistema jurídico pátrio, que as Forças Armadas são parte inalienável do Estado Democrático de

Não é possível deixar-se de fazer a devida ponderação entre os valores dos específicos parâmetros constitucionais que balizam a conduta dos militares em confronto com aqueles dos direitos individuais

Direito e, muito além disso, são, *ultima ratio*, os garantes materiais de sua própria sobrevivência. Em razão disso, a Lei Maior a elas conferiu uma relativa autonomia jurídica, que se sobressai, de forma muito especial, no que tange ao trato das **questões que envolvem a hierarquia e a disciplina, sua base institucional** (grifo RMB).

SOBERANIA E DEFESA DA PÁTRIA

Inicialmente, tornam-se necessárias algumas considerações teóricas sobre o conceito de Soberania, por certo o bem constitucional mais nobre posto sob a tutela das Forças Armadas.

Sob o título I, "Dos Princípios Fundamentais", no seu artigo **primeiro**, reza a Constituição Federal de 1988:

"Art. 1º—A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I — a **soberania**;
- II — a cidadania;
- III — a dignidade da pessoa humana;
- IV — os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V — o pluralismo político.

Vêja-se que, sob o Título **primeiro** da Constituição, o seu **primeiro** artigo, também no seu **primeiro** inciso, proclama a soberania como o cimeiríssimo fundamento da República. E nem poderia ser diferente, porquanto não existe Estado não soberano.

Ainda que lógico seja admitir algumas limitações à soberania, que cada vez mais se acentuam nas relações internacionais hodiernas, claro está que quanto menor o poder nacional do Estado, máxime na sua expressão militar, maiores limitações serão impostas à sua vontade nacional. Verdade que se constata em cada página de qualquer livro de História, da qual hoje somos partícipes ao vivo através da mídia televisada.

O ilustre jurista e professor Celso Ribeiro Bastos, no seu *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, leciona: "À per-

gunta que formulamos sobre o termo **soberania** (grifo RMB) ainda ser útil para qualificar o poder do Estado deve ser dada uma resposta condicionada. Estará caduco o conceito se por ele entendermos uma quantidade certa de poder que não possa sofrer contraste ou

Quanto menor o poder nacional do Estado, máxime na sua expressão militar, maiores limitações serão impostas à sua vontade nacional

restrição. Será termo atual se com ele estivermos significando uma qualidade ou atributo da ordem jurídica estatal. Nesse sentido ela é ainda soberana porque, embora exercida com limitações, não foi igualada por nenhuma ordem de direito interna, nem superada por nenhuma outra externa".

Prosseguindo, o mestre cita conceituados publicistas, dos quais selecionamos a frase de Kelsen: "(...) temos, pois, que, juridicamente, o Estado é soberano porque, senão de sua conduta, só ele decide sobre a eficácia do seu Direito."¹

É de um civilista brasileiro ímpar, Rui Barbosa, a lapidar constatação: "(...) Uma nação que confia nos seus direitos, em vez

¹ BASTOS, Celso Ribeiro — *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política* — 4ª edição — São Paulo: Saraiva, 1999, p. 81 e 82.

de confiar nos seus marinheiros e soldados, engana-se a si mesma, e prepara a sua própria queda. A defesa de um Estado é o mais importante de seus problemas.”²

Os acontecimentos internacionais – de ontem, de hoje e de sempre – estão a confirmar as palavras de Rui Barbosa.

E será sob o Título “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” que encontraremos na Carta Magna, no específico Capítulo destinado às Forças Armadas, a definição:

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à **defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.**”

O experiente advogado e professor de Direito Constitucional Humberto Ribeiro Soares, em PARECER jurídico especialmente elaborado para a Diretoria do Pessoal Militar da Marinha, assim se manifesta sobre o assunto: “(...) Afinal, as Forças Armadas foram constitucionalmente postas distintivamente na topografia do texto maior, a incumbirem-se da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. (...) As Forças Armadas hão de proteger superior e nobilissimamente o Estado, a Nação, o Estado Federal Total (noção de Kelsen supra), e, *ultima ratio*, sua **soberania**, que não pode ser entendida relativizada ou amesquinhada, vez que se constitui, na luz da sua pleni-

tude, um designado **fundamento explícito em que se apóia a República Federativa do Brasil, ex vi do art. 1º da Carta Magna**”³.

Dando suporte às suas convicções, o professor Humberto cita o eminente constitucionalista José Afonso da Silva, ele próprio um colaborador na elaboração do texto constitucional de 1988, que afirma categoricamente:

“As Forças Armadas são os garantidores materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização de seus fins. (...) É em função do seu poderio que se afirmam, nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e da sua **soberania.**” De tal sorte, “sua missão essencial é a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, o que vale dizer, defesa, por um lado, contra agressões estrangeiras em caso de guerra externa, e, por outro lado, defesa das instituições democráticas, pois a isso corresponde à garantia dos poderes constitucionais...”⁴

E José Afonso da Silva, com sua incontestável autoridade, arremata: “Reconhece-lhes, a Constituição, importância e relativa autonomia jurídica decorrente de seu caráter institucional.” Sublinhe-se, à exaustão: **relativa autonomia jurídica.**

Na mesma esteira, o eminente professor, jurista e constitucionalista Paulo Bonavides, um ardoroso apologista da Constituição de 1988, num dos seus consistentes trabalhos – *Do País Constitucional ao País Neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado Institucional* –, ao comentar a traição separatista na versão de

2 Citado pelo Prof. José Miguel Arias Neto no artigo “MARINHA DO BRASIL, COMO IMAGEM DA NAÇÃO: pensamento de monarquistas e republicanos sobre a Marinha do Brasil em fins do século XIX”. In: *Revista Marítima Brasileira* – JUL/SET. 2001 – p. 109.

3 SOARES, Humberto Ribeiro. “PARECER Nº 388/2000 – HRS – DISCIPLINA E HIERARQUIA como valores institucionais da Forças Armadas e seus conseqüências à luz da Constituição Federal”. Rio de Janeiro, Agosto de 2000.

4 DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 18ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2000. Citado pelo Prof. Humberto Ribeiro Soares, in: *Op. Cit.* p. 12.

hoje e "outras ameaças e traições", assevera: "...Com a difusão do falso princípio de que o poder militar se tornara inútil na sociedade de nosso tempo, postulava-se um desarmamento indireto e precipitado que só os pequenos, e não os grandes, o fariam. Estes últimos poderiam até, por disporem de arsenais atômicos, se dar ao luxo de reduzir suas forças convencionais." E conclui: "...Preconizavam-se, pois, diretrizes de ação que, executadas, afetariam a segurança externa, comprometendo, ao mesmo passo, a integridade territorial do País."⁵

Em suma, Soberania e Defesa da Pátria são conceitos correlatos que se entrelaçam e caminham juntos em razão da mesma essência e, assim, os preceitos que regem a organização e o emprego das Forças Armadas avultam no texto constitucional em razão da nobilíssima missão que lhes é destinada, ou seja, o resguardo do primeiríssimo fundamento do Estado.

A ESSÊNCIA CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS

Na seção anterior, realçamos o valor da Soberania como o fundamento primeiro do Estado. Por via de consequência, vemos que nós militares recebemos tratamento diferenciado por parte do legislador constituinte, especificamente no que tange a restrições de algumas liberdades individuais. Por outro lado, com base nos princípios também fundamentais da Cidadania e da

Dignidade da Pessoa Humana (incisos II e III do art. 1º), a ênfase nos Direitos Humanos permeia todo o texto constitucional. Dessa forma, o art. 5º, sob o título "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", explicita nada mais nada menos do que 77 disposições a respeito. Em contrapartida, por exemplo, no mesmo artigo 5º, o seu inciso LXI reza: "Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem fundamentada de autoridade judiciária competente, **salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar definidos em lei.**"

Nem mesmo se permitiu o acesso ao solene instituto do *habeas corpus* no trato das questões disciplinares militares

Observe-se que sob o mesmo capítulo onde estão elencados os direitos fundamentais, a Constituição veda expressamente aos militares uma das mais intocáveis garantias individuais, que diz respeito diretamente à liberdade, ou seja, eles **podem** ser presos sem ordem fun-

damentada da autoridade judicial competente. Tal disposição já seria uma forte evidência da importância que a Lei Maior confere à disciplina militar. Mas existem diversas outras normas constitucionais no mesmo sentido, como veremos mais adiante.

Voltando ao art. 142, vemos que elas são instituições nacionais permanentes e regulares. **Nacionais** porque pertencem inteiramente à Nação. **Permanentes** significando que a sua dissolução só acontecerá na hipótese de exaurir-se o próprio Estado. E, sendo **regulares**, explica o mesmo José Afonso, "significa que deverão contar com efetivos suficientes ao seu funcionamento

5 BONAVIDES, Paulo. *Do País Constitucional ao País Neocolonial – A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado Institucional*. São Paulo. Malheiros Editores, 1999, p. 181.

normal, por via do recrutamento constante, nos termos da lei".⁶

Sua base institucional é estruturada na **hierarquia** e na **disciplina**, sem as quais seria de todo impraticável a realização da sua missão e todas as guerras estariam perdidas sem que fosse necessário um disparo sequer.

Em razão disso, a tutela de tais valores foi de tal ordem, que nem mesmo se permitiu o acesso ao solene instituto do **habeas corpus** no trato das questões disciplinares militares (parágrafo 2º, art. 142 da CF/88).

Por certo, o poder constituinte bem compreendeu a superlativa importância da preservação desse dois princípios maiores que, para a Instituição Militar, "assumem caráter **fundante**, e não meramente **instrumental**, como podem ser para outras atividades do Estado", como nos alerta o mencionado professor Humberto.

Vale dizer, em favor da ordem pública e da segurança do Estado, a *Lex Mater*, na ponderação dos valores constitucionais, atribui peso específico maior à hierarquia, à disciplina e ao princípio da autoridade, em detrimento da garantia individual do militar, eis que cidadão apartado, que livremente escolheu, sob juramento solene, o serviço da Pátria.

Ressalte-se que, além da já citada soleníssima garantia individual do **habeas corpus**, outros relevantes direitos individuais, que dizem respeito à própria liberdade, são objetos de restrição à classe militar, para quem o dever para com a Pátria, levado ao extremo pelo sacrifício da própria vida, sobreleva-se a concessões individu-

ais que se amesquinham diante da grandeza da missão.

Diga-se, missão livremente escolhida pelos seus integrantes.

Nesse sentido, estão as vedações constitucionais postas nos incisos IV e V do citado art. 142, a saber:

"IV – ao militar são proibidas a **sindicalização** e a **greve**;

V – o militar, enquanto em serviço ativo, não pode ser filiado a **partidos políticos**."

É de se notar, também, que, ao tratar da **nacionalidade**, em seu art. 12, a Constituição, após afirmar não existir distinção entre brasileiros natos e naturalizados, espe-

cifica que são privativos de brasileiro nato os seguintes cargos: "I – de Presidente e Vice-Presidente da República; II – de Presidente da Câmara dos Deputados; III – de Presidente do Senado Federal; IV – de Ministro do Supremo Tribunal Federal; V – da

carreira diplomática; VI – **de oficial das Forças Armadas**; VII – de Ministro de Estado da Defesa." (parágrafo 3º do art. 12).

Uma vez mais, óbvio está a proteção institucional aos ditames da **soberania**, estabelecida na obrigatoriedade de que os quadros da oficialidade de nossas Forças Armadas sejam preenchidos pelos brasileiros natos, ao lado de altos mandatários da República.

Nessa mesma proa rema o inciso X do retromencionado artigo 142, ao referir-se às situações especiais e às peculiaridades das atividades militares: "X – a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras

**Cada direito é
conseqüência de um dever;
tanto mais ter-se-á direitos
quanto mais forem as
obrigações e
responsabilidades**

6 DA SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 653.

condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras **situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades** de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.”

Tais limitações e especificidades, repita-se, decorrem da exata compreensão que a sabedoria do texto constitucional teve da nobilíssima missão da Forças Armadas.

Deveres e direitos

Por derradeiro, torna-se necessária uma consideração sobre os deveres.

Claro está não ser possível a criação de uma sociedade onde vejam somente direitos, que dizer, onde não existam os correspectivos deveres. Se assim fosse, estaríamos diante da institucionalização da anarquia.

Por outro lado, ao militar, em razão de sua própria essência constitucional, cabe antever, antes de quaisquer outros direitos, os seus deveres para com a Pátria.

Vale aqui reproduzir os dizeres bem oportunos de outro conceituado jurista, Ricardo Lobo Torres, autor do trabalho denominado *A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos*, onde estabelece a imprescindível correspondência entre os direitos fundamentais e os não menos fundamentais deveres, posto que ambos servem ao mesmo tempo de garantia para o exercício da liberdade, eis que prescindem uns dos outros. A saber:

Como a ninguém é dado o direito de reescrever a Constituição, a competência exclusiva das Forças Armadas para apreciar questões disciplinares não pode ser usurpada

“...A cidadania, que envolve os direitos humanos, os políticos, os sociais, os econômicos, os coletivos e difusos, compreende os deveres correspectivos.”

“...Decorre sobretudo da idéia de solidariedade que informa a cidadania.”⁷

Difamos ainda: cada direito é consequência de um dever; tanto mais ter-se-á direitos quanto mais forem as obrigações e responsabilidades.

Constata-se, portanto, que, em decorrência da superlativa relevância de sua missão, as Forças Armadas mereceram da

Constituição uma alocação em estratificações distintas daquelas onde se encontra a Administração Pública, tomada no seu sentido genérico.

CONCLUSÃO

Nas eventuais abordagens das questões disciplinares militares, calcadas no princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, é preciso que os nossos dignos representantes do poder jurisdicional não se descuidem da relativa autonomia jurídica que a Constituição Federal atribuiu às Forças Armadas.

Tal autonomia, como se procurou demonstrar, advém de suas especificidades institucionais, que resultam, em última análise, de sua elevada destinação constitucional.

Como a ninguém é dado o direito de reescrever a Constituição, a competência exclusiva das Forças Armadas para apreciar questões disciplinares não pode ser usurpada.

⁷ LOBO, Ricardo Torres. *A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos Fundamentais*, p. 310. Citado pelo Prof. Humberto Ribeiro Soares. Op. Cit. p. 48.

Desconhecer essa verdade é romper com o princípio da independência e da harmonia entre os poderes da União, princípio este irreformável e que, por sua relevância, já vem capitulado no art. 2º da Constituição.

A Constituição Federal de 1988, ao contrário do que muitos ainda hoje imaginam, bem compreendeu o balizamento teleológico que orienta a missão institucional das Forças Armadas. Elas são, e serão, estrutura permanente de Estado Democrático de Direito e, no dizer do mestre José Afonso da Silva, “os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização de seus fins”.

Felizmente, os assédios à cidadela da hierarquia e da disciplina levados a efeito por alguns dos nossos operadores do Direito (juízes, advogados e promotores, mais especificamente) têm sido até então even-

tuais e em número relativamente reduzido. Mesmo assim, o fato é que o grau de sensibilidade da questão, que encerra inclusive matéria constitucional, aliado à reconhecida morosidade processual que ainda predomina do âmbito do nosso Judiciário, vem acarretando alguma intranquilidade à ordem administrativa militar. Felizmente, também, tais demandas judiciais têm sido até então – em sua grande maioria – denegadas, quer ainda na primeira instância, quer através de reforma pelos Tribunais Federais de segunda instância ou superiores.

É preciso, portanto, que nós militares adquiramos as noções básicas que balizam as questões jurídicas, notadamente no campo constitucional, o que seria de grande ajuda na prevenção de eventuais tentativas de ladeamento do Texto Maior.

A INTEGRIDADE DAS FORÇAS ARMADAS*

Hierarquia e disciplina e a utilização da via judicial

(Publicado na *RMB* 2º Trim./2002)

SERGIO FELTRIN CORRÊA
Desembargador do TRF

SUMÁRIO

Introdução

A Constituição da República de 1988

O sentido da restrição do *habeas corpus* quanto às punições disciplinares militares

O abuso do poder

Os critérios das razões de tempo, pessoa e material

O *habeas corpus* em face da punição disciplinar militar

Conclusão

INTRODUÇÃO

As Forças Armadas constituem corpo especial da Administração, destinando-se, precipuamente, à segurança externa do Estado, bem como, de forma secundária, à garantia da ordem interna, num primeiro momento a cargo das polícias (civil/militar). Mereceram do legislador constituinte expressa referência, reconhecendo-se a magnitude de suas atribuições.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Confere-se no Art. 142: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucio-

* N.R.: Este artigo foi publicado na revista *Justiça & Cidadania* de setembro de 2002, p. 30. Ele deve ser considerado juntamente com o artigo “FFAA – Os garantes materiais de estudo democrático”, publicado na *Revista Marítima Brasileira* – 2º trim./2002, p. 73.

nais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

Distingue-se do setor civil, e a ele até opondo-se, em virtude de sua militarização, “isto é, pelo enquadramento hierarquizado de seus membros em unidades armadas e preparadas para combate”¹, porque são as detentoras da força pública e nelas se deposita a coação irresistível com que deve contar o Estado para manter a unidade de seu povo e de seu território sob uma ordem pacífica e justa, tal a sua relevante missão constitucional. Hierarquizadas, formam uma pirâmide quanto ao comando, regendo cada escalão superior todos os inferiores, como é necessário para as manobras e operações bélicas.

Como visto, hierarquia e disciplina são conceitos em que se baseiam e organizam as Forças Armadas, encontrando-se consagrados na atual Carta Magna como verdadeiros princípios constitucionais. Não por acaso, mas pela inquestionável importância, estes dois elementos, inerentes às instituições militares, fazem jus à efetiva tutela do Direito Penal Militar.

Os integrantes das Forças Armadas possuem deveres diferenciados em relação ao Estado, comparativamente aos civis, exigidos desde seu ingresso na vida das corporações. Com efeito, como se depreende do próprio texto constitucional, a estes especiais agentes incumbe, entre outras nobres atribuições, a mais relevante de todas e também a mais árdua: a defesa da Pátria. Sendo de tal monta o fim das Forças Armadas, sua eficiência exige rigor extremo e não é por outro motivo que aos militares são impostas restrições que por sobre os civis não recaem.

É o caso, por exemplo, daquela contida no parágrafo 2º do art. 142 da CF/88, *verbis*: “**Não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares**”, que, inspirada no claro propósito de fortalecer a disciplina nas corporações militares e referindo-se às prisões disciplinares, **subtrai os atos dos superiores hierárquicos à impugnação e discussão por parte dos subordinados, por considerá-los essenciais à sua organização e eficiência**, conforme lição de Seabra Fagundes².

Em igual sentido o parecer do Relator-Geral da Constituinte de 1988, Senador Bernardo Cabral: “O texto fala em ‘punição militar’ e que esta punição disciplinar, **que é muito própria ao meio castrense, reveste-se de um caráter essencial e inarredável, por afetar** – e aí eu chamaria a atenção dos Srs. Constituintes – **o duplice esteio da organização militar, quais sejam, a hierarquia e a disciplina.**” Assim,

A intervenção do Poder Judiciário limita-se ao exame apenas da legalidade do ato e não de sua justiça

quando se veda a concessão de *habeas corpus* em favor dos punidos disciplinares, o que se objetiva é o mérito da penalidade, que fica excluída de apreciação judicial para esse efeito. Não conheço nenhum *habeas corpus* que se dirija ao mérito do fato e sim à forma, à ilegalidade ou ao abuso do poder. Adiante conclui: “Claro que os requisitos formais, competência e legalidade, continuarão passíveis de exame pelo Poder Judiciário, consoante copiosa jurisprudência”³.

A respeito da restrição constitucional, o mesmo artigo da revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais (Amajme) ainda cita antiga, contudo atual, jurisprudência do STF: “Não cabe *habeas corpus* contra transgressão

disciplinar” (RHC 30372, ac. de 14/07/48 *Revista Forense* 121/550), além de julgados do STM, a demonstrar que a preservação da disciplina e da hierarquia é fundamental para a sobrevivência das organizações militares, não havendo dúvida “**de que é necessário NÃO INTERVIR no que concerne à disciplina, porque o que se tem por fito é assegurar-se o dever de servir**”⁴.

Vale registrar que o E. STF já admitiu a impetração de *habeas corpus* nos casos de ausência de um dos pressupostos da transgressão militar. Confira-se:

O SENTIDO DA RESTRIÇÃO DO HABEAS CORPUS QUANTO ÀS PUNIÇÕES DISCIPLINARES MILITARES (Art. 142, Parágrafo 2º, da Constituição Federal).

O entendimento relativo ao parágrafo 2º do artigo 153 da Emenda Constitucional nº 1/69, segundo o qual o princípio de que nas transgressões disciplinares não cabia *habeas corpus*, não impediria que se examinasse, nele, a ocorrência dos quatro pressupostos de legalidade dessas transgressões (a hierarquia, o poder disciplinar, o ato ligado à função e a pena susceptível de ser aplicada disciplinarmente), continua válido para o disposto no parágrafo 2º do artigo 142 da atual Constituição que é apenas mais restritivo quanto ao âmbito dessas transgressões disciplinares, pois à limita às de natureza militar.

– (omissis)

(STF – 1ª Turma – HC 70648/RJ – DJ: 4/03/94 – Rel. Min. Moreira Alves).

De fato, servindo-me dos ensinamentos de Pontes de Miranda, ausente qualquer

um de seus elementos, não há como falar em transgressão disciplinar. Punindo-se sob este motivo, na ausência de seus pressupostos (a hierarquia, o decorrente poder disciplinar, a existência de ato ligado à função e de pena susceptível de ser aplicada), cabível a impetração do *Mandamus*⁵.

Contudo, caracterizada a dita transgressão, punindo-se de acordo com as normas militares, não haverá direito algum lesionado nem ameaçado de ser atingido, não sendo autorizada a impetração de *habeas corpus*.

Atente-se para a lição de Jorge Alberto Romeiro⁶:

“Sendo a disciplina a viga-mestra das Forças Armadas, em alguns crimes militares a circunstância de defrontarem-se superiores e inferiores, como autores e ofendidos, assume grande importância, não só para uma especial tipificação deles, como para a cominação de penas

mais eficazes, tudo em resguardo dos princípios de hierarquia militar.

São, *verb gratia*, os crimes sob a rubrica ‘Dos crimes contra a autoridade ou disciplina militar’, de violência contra superior (art. 157), contra militar em serviço (art. 158), de desrespeito a superior (art. 160), de rigor excessivo (art. 174), de violência contra inferior (art. 175), de ofensa aviltante a inferior (art. 176) etc.”

De acordo com Jorge Cretella Junior⁷, “abusar, no direito público brasileiro, é extravasar a competência, distorcendo-a ou desvirtuando-a para o campo da arbitrariedade” e “exceder também é ultrapassar o uso da competência, empregando-a com

O pedido de exame jurisdicional amplo contra punição disciplinar aplicada por superiores a seus subalternos se faz inoportuno e inconveniente, podendo mesmo resultar em precedente de quebra da hierarquia

arbítrio”. Assim, “se o extravasamento do poder discricionário, no uso legal da competência, se faz de maneira clara, patente, em profundidade, verticalmente, temos o abuso de poder – ou excesso de poder”.

O ABUSO DO PODER

Para Eliezer Pereira Martins⁸, “abuso de poder e abuso de autoridade são expressões que encerram um mesmo conteúdo, qual seja: ato ou atos de autoridade, comissivos ou omissivos, culposos ou dolosos, praticados em franco desrespeito à lei. O abuso de poder não é senão o seu uso anormal, que, por vezes, nasce da ilegalidade do ato, que pode ser parcial (excesso de poder) ou total (desvio de finalidade), ou ainda da irregular execução do ato”.

Damasio E. de Jesus e Pontes de Miranda ensinam, respectivamente, que “em certos casos a obediência deve ser absoluta e não relativa, como acontece no sistema militar, em que não cabe ao subordinado a análise da legalidade da ordem”, isso porque a eficiência das Forças Armadas exige rigidez máxima e “desde que há hierarquia, há poder disciplinar, há ato e há pena disciplinar; qualquer ingerência da Justiça na economia moral do encadeamento administrativo seria perturbadora da finalidade mesma das regras jurídicas que estabelecem o dever de obediência e o direito de mandar”.

Afinal, a natureza do ato disciplinar não se coaduna com o exame do mérito da pena, seja qual for a via processual escolhida e, portanto, a intervenção do Poder Judiciário limita-se ao exame apenas da legalidade

do ato e não de sua justiça. Se é justo, injusto, razoável ou não, são aspectos do mérito administrativo, que ao Judiciário não cabe examinar, cumprindo, exclusivamente, às corporações militares avaliar tais parâmetros de forma discricionária, em face dos poderes e amplas responsabilidades que a Constituição Federal lhes confere.

Frise-se que o pedido de exame jurisdicional amplo contra punição disciplinar aplicada por superiores a seus subalternos se faz inoportuno e inconveniente, podendo mesmo resultar em precedente de quebra da hierarquia.

É preciso ver que os optantes da carreira militar não podem alegar desconhecimento de que naquele âmbito, no que respeita à hierarquia e à disciplina, vigoram regras próprias cujo maior rigor se impõe.

Se a conduta imputada tiver como causa questões internas típicas e inteiramente relacionadas às instituições militares (hierarquia, disciplina, ordem administrativa), amoldando-se sua descrição, em princípio, ape-

nas a tipo previsto em lei penal militar, e não àqueles descritos na lei penal comum, ocorrerá, sem dúvida, crime militar.

Corroboram doutrinadores de escol, entre os quais Ricardo de Brito A.P. Freitas, Álvaro Mayrink da Costa e Martínez Muñoz, segundo o autor, que definindo instituições militares como sendo ‘todos os Órgãos Militares, especialmente os de cúpula – Marinha, Exército e Aeronáutica –, abrangendo os servidores militares da ativa em serviço, o patrimônio sob a administração militar, a ordem administrativa militar, a honra, o dever e as tradições mili-

**Descabidas, portanto,
ações que objetivem
permitir à Justiça Comum
imiscuir-se em questões de
cunho eminentemente
militar, adentrando no
mérito da transgressão
disciplinar**

tares', conforme decisão do plenário do E. STM, citada por Antônio Pereira Duarte⁹, ainda explica não ser por "outro motivo que, num primeiro momento, a conseqüente tipificação de condutas à esfera penal (militar) tem nas instituições militares, titular primeiro dos bens jurídicos protegidos pelo Direito Penal Militar, o só escopo de protegê-las.

Tanto que, com firmeza, Luís Carlos Perez afirma:

A criação dos delitos militares é fundamentada no interesse que têm o Estado e os grupos representados nele, para proteger a organização das Forças Armadas, como instituições dirigidas à defesa pública, que é um dos fins vitais da nacionalidade'."

OS CRITÉRIOS DAS RAZÕES DE TEMPO, PESSOA E MATERIAL

Para Álvaro Mayrink da Costa¹⁰, "o legislador penal combinou com o critério *ratione loci* os critérios *ratione temporis*, *ratione personae* e *ratione materiae*. Porém, há sempre, nas várias infrações que constituem um delito militar, uma lesão de um bem ou interesse jurídico pertinente ao ordenamento penal militar.

Desta forma, o único critério científico e legítimo para identificar ou caracterizar o delito militar é o que atenta para a objetividade jurídica do delito; assim, o bem jurídico, que é protegido pela lei penal e que é lesado ou posto em perigo pela ação delituosa, é, realmente, o critério *ratione materiae*, não sendo o delito militar apenas a infração do dever específico à profissão do soldado, pois isso faria com que os civis não pudessem, em qualquer hipótese, ser agentes do delito militar. Ora, os civis e os militares podem ser agentes do delito militar, desde que a infração *ratione materiae* constitua delito militar, ou seja, ofensa ou perigo de ofensa ao bem

jurídico pertinente à proteção do ordenamento penal militar. Serão aqueles bens jurídicos pertinentes ao serviço, à administração, à disciplina e à hierarquia, isto é, bens jurídicos em que se consubstancia a razão de ser das instituições militares".

O E. STM posiciona-se no rumo de que, para configurar infração de natureza militar, é necessário que a conduta seja capaz de atingir ou ofender efetivamente a instituição militar, enquanto bem juridicamente tutelado pela lei penal militar. A Justiça Militar da União é, em última análise, a guardiã natural da integridade das instituições das Forças Armadas, julgando os crimes contra elas cometidos.

Além do quanto a respeito se encontra disposto no Código Penal comum, também o art. 28 do Código Penal Militar reafirma o princípio da especialidade, a ser aplicado em caso de concurso aparente de normas, *verbis*:

Art. 28 – Os crimes contra a segurança externa do País ou contra as instituições militares definidas neste código excluem os da mesma natureza definidos em outras leis.

Em sede de lesão ou ameaça aos bens jurídicos hierarquia e disciplina, bem como à ordem administrativa – critério *ratione materiae* –, a conduta restará alcançada por lei militar, de natureza especial – critério *ratione legis* –, cumprindo à Justiça Militar conhecer e apreciar a respectiva pretensão punitiva estatal.

Descabidas, portanto, ações que objetivem permitir à Justiça Comum (Federal ou Estadual) imiscuir-se em questões de cunho eminentemente militar, adentrando no mérito da transgressão disciplinar.

Merece ser rememorado o entendimento do eminente Ministro José Carlos Moreira Alves, citado pelo Ministro Carlos de Almeida Baptista, ao tempo presidente

do E. STM, em "A Justiça Militar da União, pelo seu novo presidente"¹¹:

É este também o entendimento, unânime, adotado pelo Plenário do E. TRF-2ª Região em 14/6/00, conforme acórdão publicado no *Diário da Justiça* de 26/9/00, registro 2000.02.01.042546-5.

O HABEAS CORPUS EM FACE DA PUNIÇÃO DISCIPLINAR MILITAR

A questão comporta, ainda, referência específica. Cuida-se de *habeas corpus* (2000.51.01.512342-8), em face de prisão imposta como punição disciplinar, obtendo sentença concessiva da ordem, expedindo-se alvará de soltura, interpondo a União Federal o devido recurso (2000.02.01.071148-6).

Permito-me, por sua relevância, transcrever trechos do lúcido parecer do Ministério Público Federal, da lavra do eminente Procurador da República Dr. Mário P. Albuquerque, *verbis*:

"A impetração deste *habeas corpus* deu-se, primariamente, à violação do direito de ir e vir do paciente, reconhecido no art. 5º da CF/88, e teve como fundamento a normatividade de alguns princípios que, sobre serem também de estatura constitucional, têm sede normativa privilegiada no ordenamento jurídico de qualquer Estatuto Democrático de Direito: o da legalidade (art. 5º, II, da C.F./88) e o da inafastabilidade do Poder Jurídico (art. 5º, XXXV da CF/88).

Entretanto, se é certo que ambos os princípios repelem a prática de atos arbitrários,

não é menos exato, também, que a corrigenda destes, longe de constituir um procedimento discricionário, pressupõe a atuação de órgãos constitucionalmente competentes, em homenagem aos mesmos princípios. Dado que assim seja, resulta claro que o presente parecer deve restringir-se ao exame de questões eminentemente formais, *y compris* a da competência, ainda que a sentença possa ter se extraviado para lá dos limites da lide, que outros não

devem ser senão aqueles que assinalam o terreno a explorar, reduzindo-se a três indagações fundamentais:

– é competente a autoridade?;

– há previsão legal para a punição?;

– houve possibilidade para o exercício do direito de defesa?.

Tudo o que daí passar é estranho ao objeto da lide e deve, portanto, ser rejeitado por civa de incompetência absoluta.

Antes de adentrarmos no exame da ilustrada decisão recorrida,

cumpra ter em conta que a espécie requer um esclarecimento prévio de algumas noções básicas, sem o qual seríamos tentados a impor um tratamento normativo a determinado setor da realidade que, por sua especial configuração ontológica, está preordenado a se submeter somente ao império de normas e princípios específicos, toda vez que uma instância julgadora – também especial – é chamada a precisar conceitos normativos cujo conteúdo invariavelmente escapa ao âmbito de cognição da jurisdição ordinária.

**Sempre haverá uma
Justiça Militar, pois o juiz
singular, por mais
competente que seja, não
pode conhecer das
idiossincrasias da carreira
das armas, não estando
pois em condições de
ponderar a influência de
determinados ilícitos na
hierarquia e disciplina das
Forças Armadas**

É o que ocorre, para ficarmos no domínio castrense, com os conceitos de hierarquia, disciplina, deserção, covardia, bravura, indignidade etc. Nestes casos, à jurisdição ordinária é interdita a perquirição da realidade que aquelas noções exprimem, ainda quando a referida interdição possa trazer consigo a suspensão *hic et nunc* de princípios universalmente consagrados como sendo presumidamente absolutos.

É o que se convencionou chamar, a nível doutrinário – apoiado na doutrina alemã –, a natureza da coisa (*Die Natur der Sache*), que, segundo a aguda observação de Max Gutzwiller, é utilizada como uma forma específica de princípio hermenêutico.

(...)

Como Mr. Joudan, que fazia prosa sem o saber, o legislador define competências muitas vezes movido pelas exigências da natureza da coisa que apenas intui. Daí a existência entre nós de Justiças especializadas, que são órgãos colegiados destinados a dirimir situações controvertidas, para cuja solução é de rigor o concurso de princípios, normas e valores específicos das respectivas estruturas sociais. No nosso caso, a hierarquia e a disciplina.

No preâmbulo da ilustrada sentença, afirma a D. Julgadora:

‘... a autoridade apontada como coatora é a competente para a aplicação de punição disciplinar, à luz das normas que regem a matéria. Além disso, foi concedida oportunidade de defesa, como consta das informações prestadas’.

Curiosamente, a digna juíza conseguiu resumir em meia dúzia de palavras o que

teria sido uma motivação tecnicamente perfeita. Se tivesse se detido aí, poderia ter pecado por excesso de concisão, jamais por defeito de técnica jurídica.

Mas a ilustrada julgadora resolveu prosseguir no raciocínio, todo ele alinhavado em torno de conceitos que não lhe competia perquirir, justamente porque o significado deles – como se procurou demonstrar acima – deve ser fixado à luz de valores específicos e próprios da caserna. Não fica portanto descartada a possibilidade de que, por trás da conduta aparentemente lhana

do paciente, se escondesse o propósito de medir forças com o superior hierárquico ou, mais remotamente, de acautelar direito próprio, se bem que não se saiba ao certo em face de quê. De qualquer forma, a r. decisão não deve prosperar – bem diz a recorrente – porque ‘não se utilizou dos métodos corretos para a análise do mérito do ato administrati-

O manejo dos métodos adequado para dirimir questão entre oficial e subordinado, até onde o bom-senso nos possa valer, constitui atribuição indelegável da autoridade militar competente, jamais da Justiça Comum

vo impugnado’.

E nem poderia fazê-lo, dizemos nós, porque o manejo dos métodos adequado para dirimir questão entre oficial e subordinado, até onde o bom-senso nos possa valer, constitui atribuição indelegável da autoridade militar competente, jamais da Justiça Comum, notadamente porque ‘o controle que se impõe ao ato administrativo não permite a substituição de razões do administrador pelas razões dos magistrados’.

(...)

A hierarquia e a disciplina constituem, por assim dizer, a própria essência das Forças Armadas. Se quisermos, portanto, preservar a integridade delas, devemos come-

çar pela tarefa de levantar um sólido obstáculo às pretensões do Judiciário, se é que existem, de tentar traduzir em conceitos jurídicos experiências vitais da caserna. Princípios como os da isonomia e da inafastabilidade do Judiciário têm pouco peso quando se trata de aferir situações específicas à luz dos valores constitucionais da hierarquia e da disciplina. O quartel é tão refratário àqueles princípios como deve ser uma família coesa que se jacta de ter à sua frente um chefe com suficiente e acatada autoridade. E seria tão desastroso para a missão institucional das Forças Armadas que as ordens de um oficial pudessem ser contraditadas nos tribunais comuns, como para a coesão da família, se a legitimidade do pátrio poder dependesse, para ser exercido, do plebiscito da prole.

Princípios democráticos são muito bons onde há relações sociais de coordenação, mas não em situações específicas, onde a subordinação e a obediência são exigidas daqueles que, por imperativo moral, jurídico ou religioso, as devem aos seus superiores, sejam aqueles filhos, soldados ou monges.

Se o judiciário, por uma hipersensibilidade na aplicação dos aludidos princípios constitucionais, estimular ou der ensejo a feitos como os da espécie, pronto: os quartéis se superpovoarão de advogados e despachantes; uma continência exigida será tomada como afronta à dignidade do soldado e, como tal, contestada em nome da Constituição; uma mera advertência, por

motivo de desalinho ou má conduta, dará lugar a pendengas judiciais intermináveis, e com elas, a inexorável derrocada da hierarquia e da disciplina.

Da mesma forma que a vocação religiosa implica o sacrifício pessoal e do amor próprio – e poucos são os que a têm por temperamento –, a militar requer a obediência incontestada e a subordinação confiante às determinações superiores, sem o que vã será a hierarquia, e inócuo o espírito castrense. Se um indivíduo não está vocacionado à carreira das armas, com o

despojamento que ela exige, que procure seus objetivos no amplo domínio da vida civil, onde a liberdade e a livre iniciativa constituem virtude. Erra rotundamente quem pretende afirmar valores individuais onde, por necessidade indeclinável, só os coletivos têm a primazia.

Comete erro maior, porém, quem, colimando a defesa dos primeiros, busca a cumplicidade do Judiciário para, deliberadamente ou

não, socavar os segundos, ainda que, aos nossos olhos profanos, lídimo possa parecer tal expediente e constitucional a pretensão através dele deduzida.

Por todas essas razões, não julgamos exagerado reproduzir a fecunda indagação da apelante que, mais do que uma resposta, na verdade espera por reflexões mais profundas sobre um tema ainda estranho para a generalidade da doutrina. Ei-la:

“No caso em discussão, qual seria o interesse particular satisfeito com a punição do militar, para caracterizar a presença do des-

Se quisermos preservar a integridade da hierarquia e da disciplina, devemos começar pela tarefa de levantar um sólido obstáculo às pretensões do Judiciário, se é que existem, de tentar traduzir em conceitos jurídicos experiências vitais da caserna

vio de finalidade? É de todo irrazoável que seja punido com prisão simples o militar que, após uma série de atos de péssimas condutas, representa contra seu comandante, sem apontar nenhum fato relevante, deixando transparecer a nítida intenção de inverter a ordem de hierarquia, e com isso abalar a disciplina necessária ao convívio militar?"

Por sua vez, o emittente relator do feito, Desembargador Federal Carreira Alvim, lançou minucioso voto. Destaco:

"Penso que não tem razão a ilustre prolatora da decisão recorrida, porquanto a atitude do paciente teve o deliberado propósito de 'enfrentar' a autoridade do comandante do Batalhão, pois teriam sido totalmente desnecessárias as referências tidas como desrespeito à disciplina militar, se houvesse o militar se limitado a solicitar autorização ao seu superior hierárquico para submeter os atos punitivos ao crivo do Poder Judiciário. Mas as expressões 'apurar eventuais ilícitos' e 'submeter ao crivo do Poder

Dever do Estado-Juiz, realizando diretamente o Controle Institucional da Legalidade e da Moralidade Administrativa', sejam, como foram, da forma escrita, ou tivessem sido feitas de forma oral, importam em desrespeito a um superior hierárquico que não poderia ser mesmo admitido, sob

pena de quebra da coluna vertebral das Forças Armadas, que, sabidamente, repousa na disciplina e hierarquia.

O precedente é perigoso, como alerta o representante do Ministério Público Federal nesta Corte, e, se vingar, trará para a esfera judicial toda punição administrativa apli-

cada pelos dirigentes das Forças Armadas aos seus subordinados, as quais passarão a ser administradas pelos juízes, que não estão presentes nos quartéis, nem podem avaliar de imediato a aplicação de uma penalidade, nem as circunstâncias em que ela se torna imediatamente necessária.

Ademais, se o paciente se sentiu vítima de perseguições do seu comandante, deveria ter recorrido da decisão para o superior hierárquico deste, como admite o art. 46 do RDM, e só não o fez porque o seu propósito era deslocar a discussão do âmbito administrativo para o judicial, expondo o superior militar ao juízo do juiz, no que logrou êxito, em que pese o disposto no art. 142, pará-

grafo 2º, da Constituição."

O recurso foi provido pela maioria dos membros da E. 1ª Turma, nos termos do voto do E. Relator, restando denegada a ordem.

Esse questionamento fez-se também presente em *habeas corpus* sob minha

Da mesma forma que a vocação religiosa implica o sacrifício pessoal e do amor próprio – e poucos são os que a têm por temperamento –, a militar requer a obediência incontestada e a subordinação confiante às determinações superiores, sem o que vã será a hierarquia, e inócua o espírito castrense

*

Erra rotundamente quem pretende afirmar valores individuais onde, por necessidade indeclinável, só os coletivos têm a primazia

relatoria, cuja ementa peço vênha para aqui reproduzir, *verbis*:

HC. Abuso de autoridade. Lei nº 4.898/65. Competência. Inquérito policial instaurado por requisição do Ministério Público Federal contra militar das Forças Armadas. Com base em representação do suposto ofendido.

– Nos termos do art. 2º da Lei nº 4.898/65, o direito de representação contra o abuso de autoridade será exercido por meio de petição “dirigida ao órgão do Ministério Público que tiver competência para iniciar processo-crime contra a autoridade culpada”. Os tipos descritos na Lei nº 4.898/65, aplicável tanto a civis como a militares, não encontram correspondentes no Código Penal Militar, tratando-se, pois, de delitos comuns da competência da Justiça Comum. Em consequência, a representação por abuso de autoridade em tese praticado por militar federal deve ser ofertada ao órgão do Ministério Público Federal em funcionamento junto à Justiça Comum Federal com jurisdição sobre o local da infração.

– Conjunto de punições disciplinares aplicadas por autoridade militar dotada de competência bastante para fazê-lo, com observância, na prática de tais atos, de todos os demais requisitos de legalidade (finalidade, forma e motivo), pelo que não há como falar em crime de abuso de autoridade previsto na Lei nº 4.898/65, inexistente lesão ou sequer ameaça às garantias individuais previstas na Constituição, bens jurídicos tutelados pela Lei de Abuso de Autoridade.

– Se crime houve, a toda evidência há de ser considerado militar, desde que teve por causa questões internas típicas e inteiramente atinentes às instituições militares, amoldando-se a conduta descrita apenas e tão-somente a tipo previsto em lei penal militar, e não na lei comum.

– Ademais, verificação de claro excesso na instauração de procedimento apuratório a despeito da representação ofertada, implicando na ilegalidade da coação e em constrangimento, em face da exigência de rapidez feita pelo legislador no art. 13 da Lei nº 4.898/65. Impõe-se, a teor do dispositivo mencionado, estejam de pleno reunidas as condições que exige a lei.

– Ordem de *habeas corpus* concedida para trancar o inquérito policial requisitado pelo Ministério Público Federal.

(TRF 2ª Região – 2ª Turma – HC 2000.02.01.050841-3/RJ – DJ: 19/06/2001 – unânime)

CONCLUSÕES

Das considerações acima apontadas, podemos destacar:

A hierarquia e a disciplina apresentam-se como elementos imprescindíveis à compreensão da estrutura militar, diferenciada em face dos especiais fins designados às Forças Armadas. Como bens jurídicos peculiares de sua organização, dizem respeito somente às instituições militares, sendo tutelados pelo Direito Penal Castrense.

Como decorrência, a Justiça Comum (Federal ou Estadual) é incompetente para apreciar questões ligadas à hierarquia e à disciplina, de cunho eminentemente mili-

A Justiça Comum é incompetente para apreciar questões ligadas à hierarquia e à disciplina, de cunho eminentemente militar. Eventuais discussões neste campo deverão ter sua devida apreciação pela Justiça Militar

tar. Eventuais discussões neste campo deverão ter sua devida apreciação pela Justiça Militar.

De outro lado, fica vedada a invasão pelo Judiciário do mérito da punição imposta ao militar, desde que observada a existência de todos os elementos da trans-

gressão disciplinar (a hierarquia, o decorrente poder disciplinar, a existência de ato ligado à função e de pena susceptível de ser aplicada).

Observados tais requisitos, não há como falar em crime de abuso de autoridade (Lei nº 4.898/65).

REFERÊNCIA

1. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 25ª ed., rev., São Paulo, Saraiva, 1999, pp. 235/237
2. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, Rio de Janeiro, Forense, 3ª ed., 1957, p. 191.
3. cf. Univaldo Corrêa, no artigo intitulado "A Transgressão Militar, o Habeas Corpus e a Justiça Militar", in *Direito Militar – Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais/Amajme*, nº 1, agosto/setembro de 1996.
4. Pontes de Miranda, *História e Prática do Habeas Corpus*, São Paulo, Saraiva, 1979, 8ª ed., tomo 2, p. 153.
5. *Comentários à Constituição de 1967*; com a emenda nº 1 de 1969. Tomo V. 3ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1987; pp. 314/315.
6. *Curso de Direito Penal Militar, Parte Geral*, São Paulo, Saraiva, 1994, p. 143.
7. *Controle Jurisdicional do Ato Administrativo*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 47.
8. (op. cit., p. 36)
9. *Direito Administrativo Militar: Braço Especializado do Direito Administrativo Comum?*, p. 46.
10. *Crime Militar*. Rio de Janeiro, Editora Rio, 1978, p. 131.
11. in *Revista Direito Militar*, da Amajme, São Paulo, Revistas Oficiais, nº 13, pp. 3-6, 1978.

SERÃO OS MILITARES “SERVIDORES PÚBLICOS”?

De: *Márcio Cesar Leal Coqueiro*

Com relação ao assunto do presente artigo e do artigo “Forças Armadas – Os garantes materiais do Estado Democrático (RMB 1º trim. 2002, págs. 73-80), julgamos oportuno republicar o artigo abaixo, originalmente publicado na *Revista do Clube Militar* e transcrito na RMB do 1º trim. de 1996, págs. 287 e 288.

As Constituições republicanas presidencialistas, a partir de 1889, estipulam ser o presidente da República, chefe do Governo, o comandante Supremo das Forças Armadas. Este posicionamento, embora estruturalmente correto, deixa as Forças Armadas expostas e vulneráveis a injunções políticas em face da vinculação direta ao detentor de cargo eminentemente político, dependente de interesses partidários. Essa circunstância, em vários aspectos, prejudica o cumprimento da missão das Forças Armadas e o atendimento de sua finalidade histórica.

No Brasil, a Constituição de 1988 veio agravar esses inconvenientes das constituições anteriores. Nela foram inseridas modificações significativas, inclusive com relação à própria denominação da profissão militar, alterando-a e passando a classificar e designar os integrantes das Forças Armadas como “servidores públicos” e “militares federais”.

A Constituição do Império

A Constituição do Império, promulgada e jurada em 25 de março de 1824, estabeleceu em seu Inciso V do Artigo 102, que “cabe ao Imperador nomear os comandantes das Forças de Terra e do Mar e removê-los quando assim o pedir o serviço da Nação”. Assim, o texto deixa claro, embora não explicitamente declarado, quem é o comandante supremo das Forças Armadas, como chefe da Nação. Tal circunstância de subordinação estabelecida pela Monarquia parlamentarista mantinha as Forças Armadas preservadas das injunções políticas e partidárias, que naturalmente adviriam, caso estivessem estruturalmente subordinadas à pessoa do chefe do governo (primeiro-ministro), mais envolvido e sujeito às questões políticas entre os poderes constituídos e entre os partidos.

A solução, embora não seja ideal, é sábia e inteligente. Isso porque, de acordo com a concepção da doutrina política da Monarquia, a pessoa do monarca, como membro da família real e herdeiro da dinastia, representa, historicamente, o próprio Povo, e a Nação lhe empresta a expressão básica geradora do Poder de Mando, recebido, como foi, através da via hereditária e de duração vitalícia.

Por outro lado, o exercício do Poder Moderador, privativo do Imperador, contando com o apoio das Forças Armadas, que lhes são diretamente subordinadas, constitui uma garantia para a manutenção do equilíbrio, da harmonia e da independência dos poderes constituídos, freqüentemente ameaçados nos regimes presidencialistas.

Militar servidor público?

É totalmente imprópria a denominação e a classificação de “servidores públicos”, contidas na Carta Magna de 1988 e dada aos integrantes das Forças Armadas.

O exercício da profissão militar encontra-se assentado em uma base axiológica histórica, peculiar e inconfundível, que atribui às Forças Armadas e aos seus integrantes uma condição singular de deveres e obrigações, totalmente diferentes do que é exigido ou solicitado à categoria profissional dos “servidores públicos” ou na de outra classe ou categoria, condição essa que caracteriza, definitivamente, os militares como “servidores da Nação” e como “servidores da Pátria”.



Submarino *Tamoio*



Fragatas Classe *Niterói*

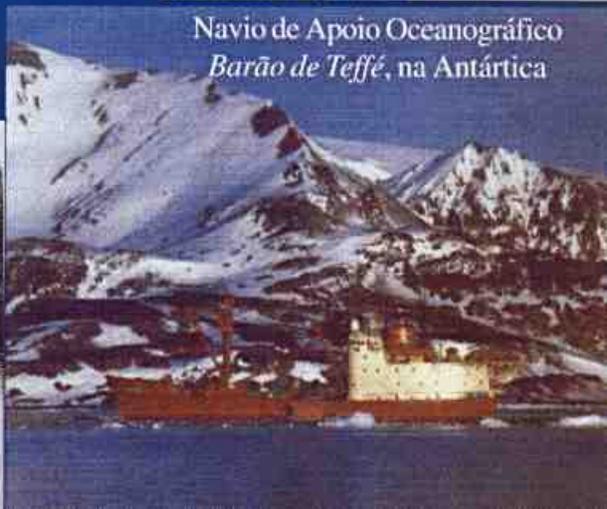
Ave típica do Arquipélago com o Navio Hidrográfico *Comandante Manhães*



Navio de Assistência Hospitalar *Carlos Chagas*, na Amazônia



Navio de Apoio Oceanográfico *Barão de Teffé*, na Antártica



Detalhe do quadro de Carlos Kirovski, pertencente à Marinha, mostrando o avião de caça e interceptação A-4 decolando do Navio-Aeródromo *São Paulo*

