

A Necessidade de uma Política de Defesa

Delano Teixeira Menezes

A função de defesa da nação é uma atividade dirigida pelo Estado com o objetivo de dar-lhe proteção contra uma possível ameaça exterior que possa atentar contra a sua integridade, e nela deve estar centrada a política militar. A economia da defesa é a destinação e administração de recursos para cobrir as necessidades que surgem daquela atividade estatal. A organização da defesa é a estrutura em que ela deve estar articulada para exercer a sua função. E, por último, a Política de Defesa deve ser um tema consistente de critérios para articular e orientar os outros conceitos.

Em cada um dos quatro campos conceituais citados é possível vislumbrar pelo menos dois tipos de problemas. Na função de defesa, um no campo da estratégia (por exemplo, planejamento, condução de crise, etc.) e outro no campo estrutural (preparação de pessoal, tamanho e organização das Forças Armadas, coordenação, definição dos sistemas de armas, aquisições, etc.). Do mesmo modo, na economia da defesa é possível distinguir uma série de problemas relativos à gastos (origem, volume, continuidade e destino ou prioridade dos gastos) e uma série de problemas que surge do permanente conflito das prioridades que correlacionam defesa e desenvolvimento. Neste último caso o conflito é latente mesmo que o investimento em defesa inclua uma perspectiva estratégica.

A visão estratégica que é uma característica dos grandes estadistas, com raras exceções, de longa data, tem sido curta nos dirigentes do país. Existe uma aceitação passiva de que os assuntos de política externa e de defesa estão entregues a profissionais que, mal ou bem, têm levado avante as atribuições em suas áreas, com relativa competência. Considere-se, também, que para um país com aviltantes problemas sociais e econômicos, o desempenho da política externa ou das Forças Armadas não rende dividendo a político nenhum.

Na organização da defesa, os problemas são os da estrutura orgânica do sistema nacional de defesa e o da arrumação territorial das forças. Por fim, na política de defesa é preciso diferenciar entre um rol de problemas que emanam da articulação da política de defesa com outras políticas públicas, e um rol de problemas relacionados com a necessidade de se produzir uma Política de Defesa de caráter nacional; isto é, de torna-la viável e colocá-la em consenso com o sistema político pluralista e heterogêneo do país.

A pergunta se o Brasil possui realmente uma Política de Defesa tem gerado muitos debates e definido algumas posições, particularmente entre os militares. Esta incerteza não foi aplacada com a recente divulgação de um documento que estabelece a Política de Defesa Nacional. Mesmo com a existência desse documento, permanece o sentimento de que as Forças Armadas simplesmente careceriam da definição de missões orientadas por um objetivo nacional bem mais definido. Este diploma é ainda muito rarefeito, principalmente no que se refere a inserção do país no cenário internacional e particularmente no continente sul-americano e suas relações com os países vizinhos. Na verdade, o documento cristaliza um *status quo* que não favorece a solução de nenhum problema citado anteriormente.

Por outro lado, há quem estime que a nossa política de defesa tem um forte caráter circunstancial que exprime nada mais do que uma mera política de governo. Também há os que simplesmente negam a existência de uma política de defesa, argumentando que, nesse âmbito, não há nada que se assemelhe ao que uma política de defesa é, ou que seja, pelo menos, um corpo de propósitos gerais, administrado por uma burocracia central, traduzido em um documento de referência, com objetivos operacionais identificados e um conjunto de ações coordenadas, capazes de atingir esses propósitos.

É inquestionável, no entanto, que em linhas gerais, os critérios que orientam a defesa do Brasil não constituem uma política "pública", mas, efetivamente, as Forças Armadas têm missões operacionais orientadas por objetivos nacionais, ainda que possam ser objetivos nacionais atuais. Em consequência, a defesa brasileira possui uma certa lógica, quiçá implícita, talvez nem sempre nítida nem consistente, mas que tem-lhe permitido funcionar.

Poderíamos dizer que essa lógica implícita aparece embutida em quatro grandes fases da história do país: a primeira correspondente ao processo de emancipação que, com a saída das tropas portuguesas do território da ex-colônia, obrigou a nova nação a procurar uma organização militar (aproveitando tudo que herdou do português, inclusive as disputas na Cisplatina) que fosse capaz de garantir-lhe uma certa segurança; a segunda corresponde ao período da afirmação nacional e consolidação do território, em que se reafirma o regime monárquico e inclui a Guerra do Paraguai e a eficiente atuação diplomática do Barão do Rio Branco; a terceira fase se caracteriza pelo estabelecimento de um *status quo* com os nossos vizinhos e dentro da comunidade internacional de um modo geral; e a quarta fase corresponde a da consolidação do *status quo* com a busca de alinhamentos que fossem capazes de fornecer um certo "guarda-chuvas" de segurança e que garantisse um espaço adequado para o crescimento econômico do país. E, poderíamos dizer que atualmente estamos vivendo uma quinta fase que se iniciou no governo do General Geisel, quando o Brasil denunciou os acordos militares existentes e a diplomacia lançou-se no campo internacional em busca de um espaço independente e que correspondesse a nova dimensão que o Brasil passava a ter no cenário mundial.

Essa lógica implícita que vem sustentando o sistema de defesa do país está falida. E esta falência está vinculada à legitimidade de uma lógica cujos alcances, exigências e opções escapam a compreensão cabal da sociedade, precisamente porque está baseada numa lógica implícita que, muitas vezes, não é nítida. E está expressa nas próprias dificuldades que existem para justificar as demandas que as Forças Armadas apresentam aos cidadãos e à sociedade nos problemas de racionalidade que podem incidir na destinação e no uso dos meios entregues pela sociedade para a defesa do país (a pergunta sempre é: para que os militares querem isso ou aquilo).

Estas falências aparecem juntas com outras escleroses da máquina do Estado e novas demandas da sociedade que se contorce no sentido da modernidade e da eficiência, exigindo mais produtividade e transparência do governo no manejo das instituições do Estado. Nesse contexto, o caráter explícito de uma política obriga a declarar propósitos, a respaldar exigências e a tomar decisões com um maior grau de racionalidade.

A elaboração dessa política, por ter a necessidade de estar consoante com as demais políticas, e por tratar-se, mais que nada, de um espartano trabalho de coordenação técnica e política, ideal seria que fosse elaborada sob a égide de um Ministério da Defesa. A formulação de uma política explícita de defesa deve se desenvolver através de um complexo processo criativo, de debate, implementação e avaliação. E deve basear-se em pelo menos dois pressupostos elementares: primeiro, integrar, em cada fase do processo, os atores pertinentes; segundo, assumir o fato de que a ordem democrática entrega responsabilidade e prerrogativas diferenciadas a cada ator, em cada fase. No caso das Forças Armadas, por exemplo, isso significa que elas devem participar integralmente na fase de debates e que terá responsabilidades específicas na fase de implementação, mas que não é sua a atribuição de sancionar.

Os técnicos nunca foram bons em conversas políticas e não são bem compreendidos pelos políticos. O técnico que se transforma em político, carrega consigo alguns vícios que a formação especializada criou e que, as

vezes, o torna inflexível no trato político. Essa inflexibilidade pode se constituir numa barreira para a comunicação, perturbando a compreensão do assunto ao ponto de não sensibilizar o interlocutor. Nas questões de política externa os termos dessa linguagem não são tão díspares; se o vocabulário do político for ampliado se torna mais fácil compreendê-la. Ao passo que, nas questões de defesa e segurança, qualquer imposição política implicará significativas transformações na área técnica e operativa. Por outro lado, se o técnico se sobrepuser ao político, haverá o risco de este andar no sentido inverso da vontade nacional. Os políticos possuem os "neurônios sensitivos" capazes de captar os sentimentos da nação.

Os diplomatas e os militares são os principais protagonistas desse complicado enredo, ambos dirigidos pela vontade nacional que é interpretada pelo político - outro ator importante. As exigências de coordenação de política externa e a doutrina militar de defesa são tão importantes no plano nacional como no internacional. Como à proporção que a sociedade prospera e as relações econômica aumentam, expondo mais o país aos olhos de um mundo cada vez mais competitivo, a tradicional cortina que separa a política interna da externa vai ficando transparente. As pressões públicas internas e as pressões eleitorais, sob o impacto de uma emergente ética de assistência social, demandam avanços significativos em melhorias na vida nacional que não podem ser colocadas em risco por uma irresponsável política de defesa, tanto quantitativa, quanto qualitativamente. Tanto o estudo como a prática das políticas externa e de defesa nacional impõem pesados fardos sobre a atuação dos respectivos praticantes, particularmente o aspecto intelectual, na sua formulação.

O verdadeiro *apartheid* que o pensamento político e militar tem vivido no Brasil é tremendamente nefasto ao estabelecimento de uma política de defesa nacional coerente com as necessidades do País. As causas desse convívio instável são facilmente visíveis no estudo da História do Brasil. Algumas foram provocadas por questões de ordem prática e econômica e outras por questões subjetivas e políticas, freqüentemente controversas, mas todas compreensíveis dentro de uma ótica temporal. Hoje, as causas práticas já foram superadas, restando a remoção das causas de ordem subjetiva e política.

Enquanto os políticos se mantiverem afastados do debate sobre defesa externa e os militares impermeáveis à idéia de os políticos assumirem o controle dessa questão, persistirão os principais óbices que entravam um planejamento realista e eficiente da defesa nacional.

O segmento civil da Nação é amplamente desinformado quanto às condições reais das Forças Armadas. Existe uma verdadeira ignorância, por parte da sociedade como um todo, sobre a qualidade e a quantidade dos equipamentos militares e armamentos em uso no Brasil. Existe a ilusão de que as Forças Armadas são capazes de prover uma eficaz defesa do território nacional. Ninguém sabe quanto isso custa.

Em grande parte os responsáveis por essa desinformação são as próprias Forças Armadas que criam uma falsa imagem e mantém-se herméticas quanto à discussão de determinados assuntos, muitas vezes alegando não existirem interlocutores capazes de compreendê-los fora do segmento militar.

Do ponto de vista militar, o controle civil é muitas vezes interpretado em termos de uma divisão antiquada de esferas de influência. Embora os militares estejam em geral satisfeitos em deixar os civis fazerem a parte deles sem interferirem na sua própria, eles quase que unanimemente se ressentem de qualquer reciprocidade. Isto é, os civis dizendo como os militares devem desenvolver as suas funções.

Nesse momento, os militares devem ajudar os civis a vencerem o acanhamento de que são possuídos, abrindo para a Nação os problemas de toda ordem que afligem as Forças Armadas.

Do lado militar é sólida a convicção quanto a real capacidade operacional das Forças Armadas. Pouco se poderia contestar sobre o preparo intelectual e os conhecimentos técnicos e fundamentais da arte militar do pessoal de cada Força. A Marinha, o Exército e a Força Aérea conhecem muito bem os fatores que limitam a sua capacidade operativa e torna-se um desafio levantar somente um que não seja de ordem política. Com o que vejamos:

- impossibilidade de treinamento de táticas modernas devido a existência de equipamentos obsoletos e já inadequados;
- a constante limitação de recursos para a execução de exercícios, desenvolvimento de pesquisas tecnológicas, manutenção da vida vegetativa, aquisição de componentes de reposição, combustível, etc.;
- pesquisas isoladas de ciência e tecnologia entre as três Forças e dissociadas das universidades;
- insuficiência de recursos humanos para "mobilier" todas as organizações militares necessárias à execução adequada da defesa nacional;
- grande parte do material bélico é ultrapassado tecnologicamente, mesmo se comparado com outros países de igual estágio de desenvolvimento do Brasil;
- quantidade insuficiente de equipamentos militares para prover uma defesa aceitável do território nacional; e,
- política indefinida e descontinuada de reequipamento; particularmente quanto à definição das fontes de fornecimento de material.

O levantamento dessas questões não foi exaustivo e, por certo, escaparam diversas outras de ordem política.

As ditas "crises de identidade" que ocorrem nas Forças Armadas acontecem porque estas têm procurado com freqüência o nexos para a sua atuação nas manifestações da política interna e pouco tem observado que possa dar-lhes consistência.

O EMFA tem dificuldade de implementar uma política militar brasileira pelo fato de não ser um órgão supraforças; ele é um órgão interforças. Suas resoluções são por consenso entre as Forças, e, por consenso, não há ação de comando. Daí porque esse órgão não é capaz e nem apropriado para implementar uma política de defesa.

Como quem *faz* a guerra não é a Marinha, o Exército ou a Força Aérea, mas sim os políticos, e quem *vai* a guerra não é nenhuma das Forças isoladamente, mas sim todo o país, torna-se extremamente necessário a existência de um órgão supraforças capaz de estabelecer uma política única de defesa e que, acima de tudo, formule esta política de uma maneira coerente.

A formulação de uma política de defesa é um processo extremamente complexo, não só porque nela incidam os fatos determinantes da história e da geografia, mas também pelas dificuldades de articula-la, dentro de um Estado democrático, com as outras políticas públicas e de torná-la viável no âmbito de um sistema pluralista de representação política. Da própria natureza do processo de elaboração de uma política de defesa surge, então, a necessidade de abordar o tema com uma metodologia gradual e proativa em vez de uma unilateral e reativa. Essa metodologia gradual seria possível se coordenada por

um Ministério da Defesa encabeçado por um ministro com grande trânsito político.

O Brasil, como aliás a maioria dos países democráticos, está submetido ao impacto das tendências, das mudanças e da heterogeneidade. No contexto internacional de uma economia de mercado e numa democracia, essas tendências produzem novas realidades e posições em relação aos mais variados assuntos. Nesse cenário, as perspectivas do nacional e do coletivo criam uma tensão com as perspectivas do universal e do individual. Essas últimas são mais visíveis, são mais concretas e aparecem muito mais do que uma simples opção, demandam fortes estímulos que as favorece mais que as primeiras. Obviamente, a defesa, o nacional e o coletivo, por definição não escapam das tensões que produz o contato entre um contexto institucional regido pelas regras da democracia e de uma sociedade em transformação e heterogênea.

Aonde esse conflito é mais visível, por exemplo, é no serviço militar que passa a ser um tema confrontado com novas realidades da sociedade moderna e se torna, mais uma vez, uma questão a ser debatida. Normalmente, dele surge o imperativo de serem adotadas medidas que, salvaguardando as exigências de defesa do país, considerem as modificações ocorridas na sociedade.

Também estão afetadas a esse tema as relações entre civis e militares. No sentido estrito, essas relações se estabelecem entre instituições militares, que por seu caráter operativo constituem-se numa espécie de micro-sociedade, e diversas esferas civis. Mais que uma micro-sociedade, as esferas civis conformam uma espécie de "universo", aonde algumas delas possuem características de micro-sociedade (como os diplomatas, por exemplo), ligadas por uma certa "mentalidade", ou "ideologia", que é diferenciada e difusa, mas que se distingue da que liga a micro-sociedade militar. É claro que as relações das instituições militares com as esferas civis são diferenciadas: são mais complexas com umas (partidos políticos) e mais fluidas com outras (comunidades isoladas do interior). Entre todas, a relação com os partidos políticos é especialmente importante por duas razões: por um lado porque uma ruptura entre militares e um ou mais partidos políticos significa uma clivagem entre as instituições militares e a cidadania que aquele ou aqueles partidos representam, e, por outro lado, porque essa ruptura pode transladar-se, por via eleitoral, as relações dos militares com um ou mais poderes do Estado.

A História é farta em exemplos do impacto que a política, tanto interna como externa, exerce sobre as Forças Armadas no Brasil e, por isso, os políticos, de alguma forma, precisam combinar a sua habilidade política com estratégia militar, da mesma forma que os líderes militares precisam melhorar a compreensão da política nacional, ainda que isso não seja essencial. Quando o líder político procura obter determinadas ações militares efeitos que lhes são incompatíveis, as decisões políticas começam a influenciar negativamente as instituições militares, degradando-lhes a capacidade operativa. Repetidas vezes isso já aconteceu, o que demonstra que um certo domínio de assuntos militares é extremamente importante para os que são responsáveis pela condução política da nação.

É necessário que a classe política compreenda que o poder militar deve ser conduzido pelos objetivos políticos. O valor desses objetivos é que vai definir em qualidade e dimensão as Forças Armadas do país. E devem entender, também, que a partir do momento em que esse dimensionamento estiver aquém dos objetivos políticos traçados estará em risco a segurança do País e que, se estiver além, poderá comprometer outros programas importantes para a sociedade e aumentar a desconfiança no âmbito internacional e, ainda dessa forma, comprometer a segurança. É importante que os políticos entendam que os conflitos originam-se de algum objetivo político e que é natural que a causa principal (política) de suas existências será sempre a consideração suprema a

conduzi-los. Isso, no entanto, não quer dizer que o objetivo político seja irrestrito. Ele necessita estar adequado aos meios militares existentes ou, possíveis de se dispor, processo que pode modifica-lo radicalmente; mas, mesmo assim, o fim político permanecerá sendo a consideração fundamental.

Em resumo, o conteúdo de temas, como os acima referidos - serviço militar e relações entre civis e militares - é consequência do tipo de relação entre a nação e o seu sistema político. E ambos afetam tanto as orientações à defesa em si, como também as dimensões que alguns de seus aspectos adquirem: por exemplo, a valorização da condição de cidadania dos recrutas com relação as exigências de gerar reservas devidamente instruídas para a defesa do país, a atenção que os civis dão aos temas da defesa ou como a axiologia militar se encaixa nos princípios democráticos.

Por fim, abordar a formulação de uma política de defesa é uma tarefa coletiva que necessita transcender a exclusiva esfera militar. Precisamente essa é uma tarefa para um Ministro da Defesa que, antes de tudo, deve ser um bom político, que seja capaz de conformar as opiniões dos partidos e do governo numa política de Estado.

Resumo

A formulação de uma política de defesa é um processo extremamente complexo, não só porque nela incidam os fatos determinantes da história e da geografia, mas também pelas dificuldades de articulá-la, dentro de um Estado democrático, com as outras políticas públicas, e de torná-la viável no seio de um sistema pluralista de representação política. Isto é válido para o Brasil, da mesma forma que para a maioria dos países. Pode-se dizer que o Brasil necessita de uma política de defesa que reflita uma quinta fase histórica, na qual foram denunciados os acordos militares existentes e a diplomacia lançou-se no campo internacional em busca de um espaço independente que correspondesse à nova dimensão que o país passava a ocupar no cenário internacional.

Abstract

Designing a Defense Policy is a rather complex process, not only because of historical and geographical determinisms but also due to additional articulation difficulties to connect such Policy to others public policies, and make it feasible within the democratic framework of a modern State. This is true to Brazil similarly to most other countries. One must admit that Brazil needs a Defense Policy to reflect the fifth historical stage, after denouncing military agreements and when diplomats came to the international stage in search of a independent status, according to the new international dimension granted to the country.

O Autor

Delano Teixeira Menezes. Coronel Aviador da Aeronáutica e possui todos os cursos normais da carreira, além do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, da Escola Superior de Guerra, e estágios na Royal Air Force na França. Publicou mais de vinte artigos em revistas especializadas e em jornais e, recentemente, teve publicado pela Biblioteca do Exército Editora, o livro "O Militar e o Diplomata. Órfãos da Política". Como piloto militar comandou duas Unidades de Caça e foi piloto de patrulha embarcado em navio aeródromo. Foi Chefe do Estado-Maior da III Força Aérea e da VI Força Aérea e Adido Aeronáutico junto à Embaixada do Brasil no Chile. Atualmente, o Cel. Delano é Chefe da Seção de Planejamento Estratégico do Estado-Maior da Aeronáutica.