

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Sociais
Instituto de Filosofia e Ciências Sociais
Programa de Pós-Graduação em História Comparada
Orientador: Prof. Dr Francisco Carlos Teixeira da Silva

As Forças Armadas como instrumento da política externa brasileira.

Carlos José Russo Assumpção Penteadó

Rio de Janeiro
2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Sociais
Instituto de Filosofia e Ciências Sociais
Programa de Pós-Graduação em História Comparada
Orientador: Prof. Dr Francisco Carlos Teixeira da Silva

As Forças Armadas como instrumento da política externa brasileira.

Carlos José Russo Assumpção Penteado

Dissertação apresentada à Coordenação
do Programa de Pós-Graduação em
História Comparada da UFRJ, visando
à obtenção do título de Mestre em
História Comparada.

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Sociais
Instituto de Filosofia e Ciências Sociais
Programa de Pós-Graduação em História Comparada
Orientador: Prof. Dr Francisco Carlos Teixeira da Silva

Examinadores:

Sidnei Munhoz
Prof Dr - Membro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Francisco Weffort
Prof Dr - Membro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Luiz Eduardo Da Rocha Paiva
Dr - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Bernardo Kocher
Prof Dr – Suplente
Universidade Federal Fluminense

Maria Conceição De Góes
Profª Drª - Suplente
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro
2005

PENTEADO, Carlos José Russo Assumpção. As Forças Armadas como instrumento da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro / Programa de Pós-Graduação em História Comparada, 2005. Dissertação de Mestrado em História Comparada.

1.Forças Armadas 2.política externa 3.Estado-nação
4.integração. 5.casos históricos

Resumo

A participação das Forças Armadas (FA) brasileiras em atividades de política externa a fim de auxiliar ou mesmo atingir os objetivos propostos pelo Estado tem sido uma constante na História do País. No entanto, essa participação tem sido diminuída ou, até mesmo, esquecida, em virtude de não se considerar várias atividades executadas pelos militares como sendo de política externa.

Inicialmente, este trabalho procura evidenciar a subordinação das FA ao poder civil, dentro da Teoria de Clausewitz. Esta Teoria pressupõe que os assuntos militares devem ser dirigidos diretamente pelo Comandante Supremo, que, no caso do Brasil, é o presidente da República. A partir desse entendimento, pode-se atribuir o conceito de *instrumento* às FA. Portanto, estas Forças, juntamente com outros meios, devem ser empregadas pelo Estado para fazer valer sua vontade na arena internacional.

Além disso, o surgimento de novos parâmetros para a atuação do Estado-nação no cenário internacional, tal como a existência de blocos de países, de novos conceitos de soberania e da valorização de agentes não estatais, poderia sugerir uma alteração completa das funções clássicas das forças armadas. Entretanto, o monopólio da violência, cuja maximização é a guerra, para países como o Brasil, continua a ser prerrogativa do Estado. Na verdade, todo emprego das FA brasileiras no âmbito externo foi e é determinado pelo Estado.

O envolvimento na consolidação das fronteiras nacionais, a participação em guerras para garantir a soberania, a expedição de força para lutar no além-mar, em atendimento a alianças e o envio de militares para as operações de manutenção da paz (OMP), sob a égide de organismos internacionais, atestam a assertiva acima.

Neste trabalho, são ressaltados exemplos históricos que procuram demonstrar a utilização das FA em proveito dessa política externa. A escolha recaiu na Segunda Guerra Mundial e de um resumo da participação brasileira em OMP por serem os exemplos mais expressivos dessa participação.

Também, serão abordadas as estruturas de comando das FA desde 1946 até a criação do Ministério da Defesa, em 1999, observando a evolução da interação e da integração entre as Forças, e do fortalecimento das ligações com o Ministério das Relações Exteriores, verificando a coordenação, ou a falta dela, quando o assunto é o uso do meio militar para a política externa.

Palavras chave: instrumento; forças armadas; política externa e Estado-nação.

Abstract

History shows that Brazilian Armed Forces have constantly taken part in foreign policy activities in order to help or even to achieve objectives proposed by the Government. However, such participation has been undervalued or even forgotten since many of activities performed by the military personnel are not seen as part of foreign policy.

At first, this study tries to focus on the subordination of Armed Forces to the civilian power, as assumed by the Clausewitz theory. This theory is based on the assumption that military affairs must be led directly by Supreme Commander, which, in the case of Brazil, is represented by the President of Republic. Having this in mind, it is possible to say that the Armed Forces are instruments. Therefore, these forces should be employed together with other means to impose the Nation's will in the international arena.

Moreover, the new parameters for the action of a state in the international scenery, such as association of countries under a common purpose treaty, the creation of new concepts of sovereignty and the importance given to non-governmental agents could lead to a complete change in the classical jobs of armed forces. However, the monopoly of violence, the increase of which is war, continues to be a state's prerogative in countries like Brazil. Indeed, every instance of Brazilian Armed Forces in foreign activities has been and is determined by the State.

The participation in the consolidation of the national borders and in fights to guarantee sovereignty, the sending of military personnel to peace-keeping operation (PKO), under the leadership of international organizations, are examples that prove the statement above.

This study focuses on historical examples of the use of the Armed Forces in foreign policy. The Brazilian participation in World War II and in PKO were chosen for having the most significant examples ever occurred.

Also, this study addresses the Armed Forces command structures from 1946 to the creation of the Ministry of Defense, in 1999, focusing on the evolution of the interaction and integration of the Armed Forces and on the evolution of the strengthening of their bonds with the Ministry of Foreign Affairs, checking whether there is or not coordination in the use of the military instrument in foreign policy.

Keywords: instrument; armed forces; foreign policy; state; Nation.

A minha filha Bruna e minha esposa Dayse, por serem fontes inesgotáveis de amor e de inspiração.

AGRADECIMENTOS

A Sra Inez Russo Penteado, minha mãe, por ter me ensinado a persistir até o objetivo final.

Ao professor Francisco Carlos, por seu incentivo e contribuição intelectual, sem os quais este trabalho não teria sido realizado.

Ao professor Sidnei Munhoz, pelas orientações oportunas e seguras.

Ao Gen Rocha Paiva, pelas observações claras e pertinentes sobre o tema.

Ao Maj Vergara, pelo desprendimento e paciência de ler e reler o texto, fazendo sugestões precisas e acuradas.

“Não cora o livro de ombrear
com o sabre, nem cora o sabre chamá-lo
irmão.”

Castro Alves

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	1
1-1 ANTECEDENTES.....	3
1-2 O PROBLEMA.....	4
1-3 ALCANCE E LIMITES.....	4
1-4 JUSTIFICATIVAS.....	5
1-5 ASPECTOS METODOLÓGICOS	6
1-6 HIPÓTESE E VARIÁVEIS.....	6
1-7 PESQUISAS REALIZADAS	7
CAPÍTULO 2 - PODER CIVIL X PODER MILITAR	9
2-1 AS TEORIAS.....	9
2-2 TEORIA DO CONTROLE CIVIL	10
2-3 TEORIA NORMAL DAS RELAÇÕES CIVIL-MILITARES.....	10
2-4 TEORIA DE CLAUSEWITZ	14
2-5 O BRASIL.....	19
CAPÍTULO 3 – PREMISSAS	21
3-1 SOBERANIA E ESTADO-NAÇÃO	21
3-2 PODER E PODER NACIONAL	28
3-3 POLÍTICA EXTERNA.....	31
3-4 POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL E POLÍTICA MILITAR DE DEFESA	37
CAPÍTULO 4 - O EMFA E O MD	42
4-1 O ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS (EMFA)	42
4-2.O MINISTÉRIO DA DEFESA (MD).....	50
4-2.1 O ESTADO-MAIOR DE DEFESA (EMD)	53
4-2.2. A SECRETARIA DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E ASSUNTOS INTERNACIONAIS (SPEAI)	54
CAPÍTULO 5 – A GUERRA	58
5-1 O TERMO E SEU CONTEXTO	58
5-2 CLASSIFICAÇÃO DAS GUERRAS PARA AS FA BRASILEIRAS	62
5-3 AS ESTRATÉGIAS EMPREGADAS PELAS FA BRASILEIRAS.....	64
5-4 O PLANEJAMENTO DE DEFESA.....	66
5-5 O BRASIL E A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.....	71
CAPÍTULO 6 – A NÃO GUERRA	82
6-1 A NÃO-GUERRA PARA AS NAÇÕES UNIDAS.....	83
6-2 MILITARY OPERATIONS OTHER THAN WAR (MOOTW)	85
6-3 NÃO GUERRA PARA O BRASIL.....	86
6-3.1 INTERCÂMBIOS E VISITAS.....	87
6-3.2 SEGURANÇA DE EMBAIXADA.....	87
6-3.3 ADIDO MILITAR	87
6-3.4 REPRESENTAÇÕES	89

6-3.5 OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ (OMP).....	90
6-3.5.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS	90
6-3.5.2 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OMP.....	96
 CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO.....	 106
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 110
 ANEXOS “A” CONVÊNIO BRASIL – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	
“B” GLOSSÁRIO	

Capítulo 1

Introdução

O “fim” do conflito ideológico Leste-Oeste pôs fim ao período conhecido como Guerra Fria e trouxe profundas transformações e discussões sobre a destinação das forças armadas de diversos países, nascidas da criação dos Estados-nacionais, após a Paz de Westfália, em 1648, e preservadas até 1989 com características muito semelhantes às do seu surgimento. Mudavam-se os armamentos, as táticas, a doutrina, os uniformes, mas as mudanças não alteravam as atribuições, a estrutura hierarquizada, a disciplina férrea, os treinamentos desgastantes, nem mesmo os valores da profissão do guerreiro nacional, que permaneciam imutáveis, como a devoção permanente ao serviço castrense e o compromisso de dar a vida pela Pátria.

O surgimento de blocos econômicos e comunidades de países, de novos conceitos de soberania e da diminuição do poder dos governos nacionais frente aos interesses da comunidade internacional de nações estão obrigando as forças armadas terem seu papel redefinido nesta nova sociedade, e, talvez, também alguns de seus axiomas. Ao invés de o militar jurar defender sua bandeira nacional, poderá ter de jurar defender a bandeira multinacional de um bloco de países.

Os questionamentos são vários. Podemos nos ater a alguns levantados pelo professor José Murilo (2005, p. 187):

(...) Os Estados-nacionais, enquanto ainda estados e nacionais, têm que aprender a navegar nessas águas revoltas e incertas [novo cenário internacional]. Um ponto central dessa navegação tem a ver com o papel que se deve atribuir às Forças Armadas. Devem estar preparadas para a guerra externa? Contra quem? Contra vizinhos? Contra o Império? Devem tornar-se forças auxiliares das Nações Unidas na tarefa de policiamento do mundo? Devem dedicar-se a tarefas policiais de combate ao narcotráfico nas fronteiras e nas rotas internas? Devem preparar-se para o papel de guarda nacional para substituir as polícias estaduais em eventuais explosões de violência nas grandes cidades? Ou devem dedicar-se a tarefas sociais, como combate à pobreza, ao analfabetismo, às desigualdades?

As perguntas acima estão sendo feitas às forças armadas de todos os países e, em muitos deles, alterações na organização, destinação e efetivo já estão em andamento, como é possível observar com relação aos países da União Européia. No entanto, em todos os países daquela União, as forças armadas continuam com as atribuições básicas de defesa do país, provavelmente frente a um inimigo extra-bloco, e de participação em missões das Nações Unidas

para a manutenção da paz, entre outras. Isso comprova que a redefinição do papel das forças armadas não significa necessariamente abandonar antigas atribuições, mas, sim, investigar quais as servidões a serem mantidas e quais as novas a serem incorporadas no repertório de missões das forças armadas.

Mais ainda, apesar de toda a transformação pela qual passa o cenário internacional, os Estados-nação continuam a ter a prevalência entre os outros agentes (organizações não governamentais, blocos econômicos, organizações de estados, etc.) que surgiram na arena mundial. Como exemplo, é possível citar o fato de a França negar-se a ratificar a constituição da União Européia em 2005. Ou seja, a soberania, mesmo tendo o seu conceito modificado na atualidade, continua como pressuposto inalienável para a interação do Estado-nação com outros Estados-nação ou agentes internacionais. Portanto, só devemos pensar na existência de forças armadas com características de forças armadas, como previstas por Max Webber, dentro de um Estado soberano e organizado, que detenha o monopólio da força ou da violência.

As Forças Armadas (FA) brasileiras podem e devem ser repensadas para responder e resolver os questionamentos formulados pelo professor José Murilo, mas, em hipótese alguma, podem perder de vista as necessidades específicas de segurança e de defesa do País e a destinação precípua desses instrumentos do Estado: a defesa da Pátria. Como relatado no capítulo 5 – A Guerra. Além disso, as FA servem também como um poderoso instrumento de projeção internacional para as ações de *Não Guerra*, que serão abordadas no capítulo 6.

As alterações dos cenários mundiais para o emprego de FA não modificam as ameaças existentes aos Estados-nação, entre as quais a intervenção externa por múltiplas alegações: desrespeito aos direitos humanos; falta de proteção ambiental; problemas étnicos ou de minorias, como os problemas indígenas, e assim por diante. Essas ameaças são reais e as FA brasileiras devem estar preparadas para a defesa do País em todas essas circunstâncias.

Também, as FA devem estar preparadas para serem empregadas ainda mais sob a bandeira das Nações Unidas e outros organismos dos quais o Brasil seja signatário, pois o chamado para esse tipo de missão é cada vez maior.

Após discorrer sobre os assuntos acima, verifica-se que a dependência das FA ao poder político estava subliminarmente presente, pois cabe ao Estado promover-lhes as mudanças, e, por fim, empregá-las para as missões de *Guerra* e de *Não Guerra*. Assim, no capítulo 2, será ressaltado o entendimento deste estudo sobre a subordinação das FA brasileiras dentro da visão clausewitziana, bem como serão mostradas, no capítulo 4, as modificações realizadas dentro dessa visão na estrutura e no comando das FA, reduzindo de quatro ministérios

militares existentes para somente um, o Ministério da Defesa, enquadrando todas as FA e colocando um civil à frente do Ministério.

O presente trabalho tem como tema “*As Forças Armadas como instrumento da política externa brasileira*” e busca demonstrar que as FA brasileiras estiveram sempre presentes na consecução dos objetivos da política externa quando os assuntos diziam respeito a seus misteres. De modo sistemático ou não, as FA serviram aos propósitos políticos do País, seja na consolidação de suas fronteiras, seja na participação de guerras na América do Sul e na Europa, seja no envio de militares para, sob a bandeira de organismos internacionais, auxiliar na manutenção da paz e na projeção do nome do Brasil no exterior.

1-1 Antecedentes

Os antecedentes do tema, enfoque central do estudo, remontam ao emprego das FA brasileiras, desde o século XIX, a fim de garantir a integridade territorial, bem como os interesses do Brasil, primeiramente na América do Sul, e, posteriormente, até o envio de tropas para a manutenção da paz no Haiti, no corrente ano, para colaborar na projeção internacional do País, e à dificuldade de se entender as FA como instrumento de política externa pelo estabelecimento, por Rio Branco, do uso exclusivo da diplomacia para solucionar os problemas de fronteira do Brasil com seus vizinhos.

A despeito do pensamento reinante no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e no imaginário popular, de que os diplomatas são os responsáveis exclusivos pelo estabelecimento e pela condução da política externa brasileira, a participação das FA nessas atividades, como instrumento dessa política, foi uma constante na vida do Brasil independente. Ressaltamos duas participações em guerras para a defesa dos interesses brasileiros, nas quais as FA tiveram papel destacado: a Guerra da Tríplice Aliança e a Segunda Guerra Mundial. A primeira afirmou o País como a potência sulamericana e a segunda, demonstrou ao mundo o interesse do Brasil em participar das decisões e ações internacionais. Talvez uma das razões para esse pensamento é o de que, o militar só entra em ação por falha do diplomata.

As FA, historicamente, foram pouco consideradas como integrantes de um sistema maior de política externa para auxiliar ou mesmo atingir objetivos desejados pelo País, apesar de, na prática, estarem executando como nos exemplos supracitados política externa.

Na verdade, tal fato ainda persiste, pois nem a criação do Ministério da Defesa e a promulgação da Política de Defesa Nacional, atribuindo missões de política externa às FA, levou à integração entre os ministérios da Defesa e das Relações Exteriores para se elaborar um planejamento estratégico com objetivos e ações bem definidas.

No tocante à preparação para uma possível guerra, a falta de integração é ainda maior, pois os planejamentos de hipóteses de emprego elaborados pelo Ministério da Defesa não são coordenados e conhecidos pelos ministérios passíveis de envolvimento. Logo, como ocorreu na Segunda Guerra Mundial, é muito provável que as FA não tenham o que precisam se uma guerra for declarada.

Se, por um lado, as FA não podem e não devem ter exclusividade no estabelecimento de suas missões dentro do que concerne à política, principalmente a externa, por outro, devem participar em conjunto de todo o planejamento que as envolvam.

Por fim, mas não menos importante, em que contexto e sobre que aspectos essas FA serão e poderão ser empregadas, atendendo aos preceitos legais nacional e internacional.

1-2 O Problema

Entendemos problema como qualquer questão não solucionada, em qualquer área do conhecimento, e que seja objeto de discussão. E assim surgem as indagações acerca do tema em estudo: Por que pesquisar? Qual a importância do problema a ser pesquisado? Como e onde serão utilizados os resultados finais obtidos na pesquisa?

Neste trabalho, o problema abordado pode ser sintetizado nas seguintes questões: as Forças Armadas são instrumento de política do Estado? Quais são os parâmetros estabelecidos para o emprego das FA na atualidade? Essas Forças auxiliam ou atingem objetivos propostos pela política externa brasileira? A criação do Ministério da Defesa (MD) facilita a formulação de estratégias para a política externa?

Desses questionamentos, esperamos emergir com um conhecimento ampliado sobre as seguintes variáveis: as FA são instrumentos do Estado e cumprem atividades de política externa.

1-3 Alcance e limites

Com a finalidade de permitir a concentração de esforços, o presente trabalho se limita à apresentação de uma discussão simplificada da relação civil-militares, da estrutura de enquadramento dessas Forças e da análise de dois exemplos de emprego das FA como instrumento da política externa.

Os exemplos servem de base para a comprovação de que as FA são instrumentos da política externa, mas também permitem um aprofundamento em dois conceitos que são bastante utilizados neste estudo: a *Guerra* e a *Não Guerra*.

A comparação das estruturas do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), com suas várias modificações, e do MD, também permite verificar a evolução do modelo de gestão dos assuntos de defesa e de segurança, dentro das transformações acontecidas no cenário mundial.

O trabalho em curso não tem a pretensão de estudar detalhadamente a participação do País na Segunda Guerra Mundial e nas operações de manutenção da paz, mas, sim, revelar a importância de as FA brasileiras terem participado nesses eventos.

Também não se pretende apresentar soluções finais para o complexo problema de integração interministerial, particularmente entre o MD e o MRE, no estabelecimento de planos e de estratégia de para se empregar as FA em prol da política externa. Ressalta-se que não há solução simples para problema complexo.

1-4 Justificativas

Acreditar em um mundo de paz e sem guerras parece, decididamente, fora de questionamento. A visão de Woodrow Wilson, misturada com a visão kantiana, de paz perpétua após a Primeira Guerra Mundial não se confirmou. Depois dessa guerra, o mundo ainda viveu sob a ocorrência de diversos conflitos, sendo o maior a Segunda Guerra Mundial, mas, após ela, vieram tantas outras que não se pode falar em paz na arena internacional. Podemos falar em períodos de relativa calma, como o vivido pelo Brasil, mas isso não significa que esse movimento de conflitos não atinja o País. O patrimônio natural brasileiro, de florestas a mananciais de água, deve ser protegido. Com efeito, somente com um meio altamente dissuasivo, como as FA, será capaz de evitar qualquer tipo de intromissão externa. Essa é a primeira justificativa.

Outra justificativa para se estudar o emprego das Forças Armadas pode ser encontrada nas palavras de Cohen (2004, p. 261):

O estamento militar é quase invariavelmente o maior elemento singular do governo nacional, reivindica enorme parcela de dispêndio discricionário e tem o monopólio do emprego legítimo da força.

Os assuntos de defesa e de segurança, apesar de nunca terem sido exclusivos das FA, ficaram restritos aos militares e a pequenos grupos de civis que estudavam essas questões. Esse hermetismo levou a sociedade brasileira a ficar à margem das discussões sobre aqueles temas.

Desse modo, os questionamentos sobre a necessidade de um país, com sérios problemas sociais, como o Brasil, despender recursos para manter suas Forças Armadas

permanentemente adestradas e em condições de serem empregadas, ecoam pela sociedade. A resposta a tais questionamentos passa obrigatoriamente pela verificação de que essas Forças foram e estão sendo bem utilizadas pelo Estado.

Neste trabalho será mostrada a contribuição que as FA proporcionaram e vêm proporcionando ao Brasil em sua política externa. Além disso, ressaltaremos a necessidade de o Brasil manter forças compatíveis com seus objetivos de participação no cenário internacional e de se estabelecer uma coordenação de ações entre o MD e o MRE, de modo a otimizar o emprego dessas Forças.

Por fim, buscar-se-á contribuir com a discussão sobre a temática de defesa e de segurança.

1-5 Aspectos metodológicos

Seguindo uma base teórica, espera-se esclarecer o papel das FA por meio do levantamento de uma hipótese e de três variáveis.

O objetivo do trabalho foi conduzido de modo a cumprir os objetivos de se provar a hipótese e de se verificar se as variáveis levantadas eram ou não pertinentes e se poderiam contribuir com a hipótese formulada. A interação dessas variáveis será o ponto mais importante do estudo realizado, porque é ela que permite estabelecer as relações para se alcançar o objetivo final.

Conforme exposto anteriormente, busca-se analisar o problema — as FA como instrumento da política externa brasileira — tentando responder as perguntas sobre a subordinação das FA nacionais, sobre a atuação em prol da política externa, sobre a integração de esforços para atingir os objetivos dessa política e das premissas limitantes do emprego das FA, legais ou não.

O objetivo geral do trabalho foi atingido pela confirmação da hipótese formulada e pelo atendimento de objetivos específicos, para cada uma das variáveis formuladas.

1-6 Hipóteses e variáveis

Ao buscar responder as perguntas do problema, é possível inferir a seguinte hipótese: as Forças Armadas são instrumento da política externa brasileira.

Diante da referida hipótese, o presente trabalho utilizará as seguintes variáveis:

- independente — as FA como instrumento da política, dentro da proposta de Clausewitz;
- dependente — as FA como executoras de missões de política externa: e

- interdependente – a integração do MD com o MRE para se empregar essas Forças em proveito da política externa, dentro dos parâmetros estabelecidos no capítulo 3.

A variável independente permite identificar as FA como ferramentas do Estado, sob controle civil e o entendimento de que a condução dessas Forças, em qualquer situação, se dá por determinação do comandante supremo.

A variável dependente relaciona-se de forma direta à variável independente. Ao se comprovar a subordinação das FA ao poder civil, verifica-se ao longo do trabalho como essas Forças participam das políticas estabelecidas pelo governo, tais como a Política Externa Brasileira e a Política de Defesa Nacional.

Por fim, a variável interdependente estabelece a ligação entre as duas variáveis anteriores no que concerne às estruturas de aplicação das FA para cumprir seu papel na política externa. Essa variável revela também a necessidade de se estabelecer vínculos formais entre os dois ministérios, fato que não aconteceu nem mesmo com a criação do MD.

1-7 Pesquisas realizadas

O presente estudo encontra-se no campo da pesquisa exploratória, posto que a intenção é a de esclarecer conceitos e idéias a fim de abrir uma senda para se pesquisar com maior profundidade as FA e suas ações no âmbito externo.

O método empregado na investigação foi o de pesquisa bibliográfica e documental, a fim de levantar os dados necessários que se aplicassem de forma bastante adequada às variáveis estabelecidas, posto que se pretendia comprovar, com base em fatos históricos, a utilização das FA brasileiras conforme a hipótese.

Também foi realizado um estudo descritivo e analítico das estruturas de comando das FA desde a primeira tentativa de criar um único órgão para conduzir essas Forças: o Estado-Maior Geral, para se verificar se as modificações introduzidas a partir de então responderam às expectativas de emprego das FA para a *Guerra* e para a *Não Guerra*.

A pesquisa bibliográfica foi conduzida nos acervos da Biblioteca da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército; da Biblioteca do Ministério da Defesa; do Arquivo da 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército (responsável pelos assuntos internacionais do Exército); da Biblioteca da Escola de Guerra Naval; do Centro de Documentação do Exército e dos arquivos da Divisão de Organismos Internacionais do MD. Também foram consultados acervos particulares e diversos documentos eletrônicos encontrados na Internet.

Por fim, de maneira a complementar a pesquisa, foram realizadas também consultas informais a especialistas em política externa, guerra, ciência política, missões de manutenção da

paz e da relação civil-militar, a fim de verificar a pertinência e a validade do que o autor estava escrevendo sobre esses assuntos neste trabalho.

Capítulo 2

Poder Civil X Poder Militar

Neste capítulo procurar-se-á estabelecer a quem as Forças Armadas (FA) devem obediência e de como elas devem se comportar na atualidade dentro do Estado brasileiro para cumprirem suas atribuições de maneira eficiente, sem se envolverem na vida política do País. Sabe-se da dificuldade de tal comportamento, particularmente quando essas Forças tiveram ativa participação política desde a Proclamação da República até os governos militares, de 1964 a 1985.

Não se trata de discutir se os militares são ou não subordinados ao poder civil, mas como isso de dá, porque a própria Constituição Federal, em seu artigo 142, assim o prevê:

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 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.

No entanto, não existe obviedade ou inevitabilidade nessa subordinação das Forças Armadas ao poder civil pela simples existência de legislação que assim disponha. A subordinação é adquirida com o estabelecimento de uma relação civil-militar de confiança, sobretudo durante os tempos de guerra.

A discussão apresentada abaixo não pretende solucionar esse problema, pois não existe fórmula perfeita para resolver uma questão tão complexa e de tantas variáveis. No entanto, no decorrer do capítulo, buscar-se-á demonstrar as razões para se considerar a prevalência da liderança civil sobre os militares, segundo a proposição de Clausewitz, particularmente nos países ocidentais, na atualidade.

Após ser esclarecida essa relação entre o poder civil e o poder militar, nos capítulos seguintes, passar-se-á a verificar como as FA brasileiras serviram e servem de instrumento de sua política.

2-1 As teorias

A discussão da subordinação do poder militar, ou dos militares, ao poder civil, ou à liderança civil, é um dos mais antigos debates da ciência política. A questão das relações civil-militares, como ficou conhecida essa discussão, remonta a Platão, quando este, no seu livro A

República, debatia sobre a dificuldade de se criar uma classe que, ao mesmo tempo em que guardasse sua gente e sua terra de maneira fiel e gentil, também fosse intransigente e cruel para com os inimigos.

Assim, surgiram teorias para tratar o tema, das quais é possível ressaltar as duas principais teorias de controle civil dos militares: a Teoria Normal das Relações Civil-Militares e a Teoria de Clausewitz.

2-2 Teoria do Controle Civil

A discussão a seguir é sobre o grau de intervenção do poder civil sobre o poder militar, ora interferindo minimamente, deixando os assuntos específicos castrenses para os militares, ora interferindo nos mínimos detalhes, participando de todas as decisões julgadas oportunas para o poder civil.

2-3 Teoria Normal das Relações Civil-Militares

Essa teoria procura estabelecer os limites do controle civil sobre as questões militares, entendendo que os militares são profissionais especializados em suas atividades de preparar e empregar suas forças armadas. Os civis, por esta teoria, por não conhecerem as atividades militares, deveriam manter-se afastados das discussões sobre tática, armamentos, equipamentos, concepção de campanha e exercício do comando pelos oficiais mais antigos na guerra, entre outros assuntos. Os militares e os civis teriam, então, atribuições bem definidas quando da utilização do poder militar. As atividades militares seriam exclusivas de militares. Cohen (2004, p. 18) utiliza-se de uma comparação entre militares e cirurgiões para esclarecer melhor a teoria.

Os oficiais são profissionais, muito parecidos com cirurgiões altamente treinados: o estadista é como um paciente que exige cuidados urgentes. Ele pode decidir a seu bel-prazer se vai ou não se submeter a uma operação, pode escolher o médico que a fará e pode inclusive decidir sobre diferentes opções cirúrgicas, embora isto seja mais raro. Não pode, ou pelo menos não deve, supervisionar o processo operatório, selecionar o tipo de bisturi que será empregado ou reorganizar a sala de operação a seu modo. Mesmo o paciente com conhecimento médico é aconselhado a não praticá-lo, na realidade, seu médico certamente ficará ressentido caso o colega-paciente faça algum esforço neste sentido.

O maior teórico dessa corrente é Samuel Huntington. Em *O Soldado e o Estado*, ele estudou a influência dos militares norte-americanos na política e chegou à conclusão de que os militares são profissionais com profundo senso de responsabilidade e desapegados das recompensas pecuniárias, entretanto possuidores do mais profundo sentimento corporativista, ou seja, o compromisso do militar com os membros de seu grupo estão em primeiro lugar. Huntington vai mais longe, traçando um perfil do militar: realista e conservador. Para este autor, os Estados Unidos da América (EUA) se saíram muito bem na Segunda Guerra Mundial porque, concernente às principais decisões na política e na estratégia, foram os militares que dirigiram a guerra.

Neste ponto, Huntington afirma a separação existente na área de atuação de políticos e de militares. Para isso, ele cita uma publicação da Escola de Comando e Estado-Maior dos EUA:

Política e estratégia são coisas radical e fundamentalmente separadas. A estratégia começa onde termina a política. Tudo o que os soldados pedem é que, uma vez estabelecida a política, a estratégia e o comando sejam encarados como esfera à parte da política (...). A linha demarcatória tem de ser traçada entre política e estratégia, suprimento e operações. Encontrada tal linha, todos os lados devem cuidar para não ultrapassá-la. (Cohen, 2003, p. 264).

Como pode-se observar, aos políticos estariam reservadas as matérias da política, deixando àqueles que têm a estratégia como ofício, ou seja, os militares, a solução das matérias técnicas da atividade castrense.

Na visão hungtingtoniana, o domínio civil sobre os militares é assegurado pelo aumento do profissionalismo do corpo de oficiais, separando para estes oficiais área de atuação independente da área política. Huntington vai denominar essa subordinação como “controle objetivo” das forças armadas. A essência desse tipo de controle é reconhecer a autonomia da profissão militar, pois a formação do oficial é universal, praticamente a mesma, independentemente de tempo e de local onde ela se dá. Em oposição ao “controle objetivo”, está o “controle subjetivo”, o qual prevê a “domesticação” dos militares por sua conversão em civis, tornando-os politicamente conscientes. Não há distinção, para esse controle, das questões políticas e militares. Esse controle obscurece a natureza da profissão militar.

A Teoria Normal funciona na estrutura norte-americana, onde os militares, desde a Guerra Civil, subordinam-se ao poder civil e não utilizam os meios colocados à sua disposição para subverter essa ordem. Pode funcionar também nas democracias, onde a formação dos

oficiais já é orientada para seguir as orientações do poder civil. Porém, a História mostra diversos exemplos de que, mesmo em países democráticos, o poder militar se sentirá, principalmente na ocorrência de conflito, no direito de interferir na política.

Durante a Primeira Guerra Mundial, dois países inimigos, a Grã-Bretanha e a Alemanha, praticamente seguiram a Teoria Normal. Houve pouquíssima ou quase nenhuma interferência dos governantes sobre as estratégias adotadas para condução da guerra, lembrando que estas eram traduzidas em operações empreendidas pelas tropas em campanha. O poder civil ficou à margem das decisões operacionais, deixando os encargos de os militares conduzirem a guerra segundo critério puramente técnico.

No ensaio de Gordon A. Craig (Parcet, 2003, p. 28) — *O líder político como estrategista* — aparece a citação de Sir Edward Spears, refletindo o pensamento da época.

A imagem (...) de (...) civis examinando planos e mapas pelo significado da enorme quantidade de ordens, que neles se baseiam, expedidas por exércitos e corpos de exército para a artilharia de todos os tipos, para a força aérea, para a cavalaria, para a infantaria, para os blindados etc. é ridícula (...).

Apenas uma pessoa possuidora das mais perigosas desqualificações, um amador que apenas sabe metade das coisas, poderia [sugerir] que estadistas, desconhecedores por completo da instrução militar, [fossem] capazes de (...) avaliar coisas como o nosso poder de fogo e o poder inimigo de resistência, o peso e o impacto do ataque da infantaria e seus dispositivos táticos, sem qualquer conhecimento do terreno, sem poder assimilar de fato (...) o trabalho altamente técnico do estado-maior, que resulta de muitas semanas de estudo por parte de profissionais preparados em alto nível.

O primeiro-ministro inglês, H.H. Asquith, não interferiu nas questões provocadas pela guerra. Tinha a intenção de vencê-la, no entanto pensava que a maior contribuição do estadista seria não atrapalhar a atividade desenvolvida pelos generais, preocupando-se tão somente com o fornecimento dos suprimentos pedidos. A supervisão das operações ficou sob o controle de Douglas Haig e William Robertson, os quais tinham repulsa a qualquer influência do poder civil na condução da guerra.

Do lado alemão, o chanceler Theobald Von Bethmann Hollweg sofria a mesma coisa. O alto comando e as forças armadas alemães eram venerados pelo povo e mantinham-se arredios ao controle político. Bethmann recusou-se a discutir as questões de política externa com seu chefe de estado-maior, Falkenhayn, e conteve até onde conseguiu a guerra submarina irrestrita, proposta pelo almirante Tirpitz, porém não logrou êxito quando o assunto foi as

anexações territoriais, perdendo a batalha para os generais Hindenburg, substituto de Falkenhayn, e Ludendorff, e ampliando a guerra. Mais ainda, Hindenburg obteve o direito de opinar em todos os assuntos de política, inclusive acabando com a possibilidade de a Alemanha realizar uma paz negociada com a Rússia. Em 1917, Bethmann rendeu-se aos especialistas navais que pregavam a liberação total da guerra de submarinos. A submissão do estadista foi total.

Com a guerra dos dois lados na mão dos militares, o resultado foi o prolongamento excessivo do conflito e o enorme número de baixas.

A formação e extrema profissionalização do militar não garantem por si só a obediência ao poder civil, como o “controle objetivo” proposto por Huntington. Exércitos profissionais, como os da Grã-Bretanha e da Alemanha, intervieram na política, conforme visto nos exemplos acima. Portanto, a Teoria Normal perde grande parte de seu valor quando se verifica a dificuldade de se estabelecer barreiras ou limites de atuação para políticos e para militares. Os assuntos operacionais próprios das forças armadas, principalmente na guerra, não são exclusividade dos militares, pois suas conseqüências serão sentidas em todos os campos de atividade do país.

A Teoria Normal também sofre outras críticas. A primeira, que é a da homogeneização da formação militar em todos os países, não é verdadeira, pois as características e os valores de cada sociedade influenciam essa formação. Outra crítica é a separação das atividades de civis e de militares na paz e na guerra. Na realidade, após a Segunda Guerra Mundial, o surgimento dos artefatos nucleares, a evolução tecnológica dos meios bélicos e a existência de conflitos limitados, substituindo a guerra total, aproximaram as organizações civis das militares, pela necessidade de os militares terem largo conhecimento científico-tecnológico e terem de que se preocupar com as conseqüências políticas da ação militar, como por exemplo, o número de baixas civis e o número de refugiados e deslocados ocasionados por essa ação. Existe também a crítica sobre a subordinação dos militares ao poder civil, pois, em tempo de guerra, o político tem sérias dificuldades em exercer o controle sobre generais vitoriosos. Por fim, John Keegan vai dizer que a guerra é completamente diferente do exercício da política e do uso da diplomacia, porque a guerra é travada por profissionais de cultura guerreira e estes seriam inamistosos em relação à política, tendendo a conduzir a guerra para direções alheias ao sentimento político.

Ao final, ressalta-se que a Teoria Normal, apesar de apresentar vantagens ao propor a separação das áreas de atuação dos civis das dos militares e de estabelecer a subordinação do poder civil ao poder militar, não encontra mais aderência à realidade mundial. A linha de

separação entre os assuntos de segurança e de defesa daqueles inerentemente políticos ficou esmaecida e indefinida, obrigando a classe dirigente a interterir nesses assuntos, sobretudo quando da ocorrência da guerra.

2-4 Teoria de Clausewitz

O maior teórico da guerra conhecido — o general prussiano Carl Von Clausewitz —, cujo livro, *Da Guerra* (“*On War*”) continua sendo um dos melhores manuais abordando o assunto, viveu grande parte de sua vida lutando contra a Revolução Francesa e Napoleão Bonaparte. Para Clausewitz, não havia separação entre as funções militares e as políticas. Ou seja, ele discordava frontalmente da Teoria Normal.

Assim, Clausewitz determinou, em sua frase mais famosa: “*a guerra é uma simples continuação da política por outros meios*” (Clausewitz, 1996, p.27). Essa máxima foi cognominada de Fórmula pelos clausewitzianos. Com efeito, para Clausewitz, inexistia a linha divisória entre as responsabilidades civis e militares, tornando impossível isolar-se áreas específicas de ação militar.

Dentro dessa visão, toda ação militar tem conseqüências e repercussões políticas, abrindo precedente para os estadistas se inserirem em qualquer aspecto da conduta da guerra e conduzirem o esforço para que a estratégia seja direcionada para os objetivos estabelecidos pela política. Na prática, o estadista poderia interferir até nos aspectos táticos do combate, embora, por desconhecimento da matéria ou por irrelevância política da ação tática, é melhor não fazê-lo.

É possível encontrar diversos historiadores e estrategistas que afiançam ser a guerra realmente subordinada à política dentro da Teoria de Clausewitz. Três deles serão citados a seguir, sendo o primeiro autor o professor Domício Proença Júnior:

O Da Guerra não tolerava a idéia de uma guerra estanque, desvinculada do restante da vida política e social, regida por etiquetas militares. Ao contrário, reconhecia-a inserida num mundo complexo, dinâmico, difuso, e profundamente marcado por uma quantidade inesgotável de ligações e relações, principalmente políticas.(Proença, 1999, p.75)

Mais além, Proença discorre sobre a guerra como sendo a continuação da política por outros meios.

Clausewitz lembra que, em função de seu conceito, a guerra não pode ser separada de seu propósito político, ou seja, “a nossa vontade” que se quer que o inimigo

cumpra. Essa vontade transcende as organizações militares, alojando-se no processo do inter-relacionamento político das diversas sociedades. Nesse sentido, há uma continuação lógica entre política e guerra, já que esta última é apenas uma das formas pelas quais [sic] equacionar interesses conflitantes entre os Estados, interesses que são matéria tanto de uma quanto de outra. Por essa razão é que se pode dizer que a guerra pertence ao domínio da política.(Proença, 1999, p. 78)

Outro autor que se coloca a favor de Clausewitz é o italiano Luigi Bonanate. Em seu livro *A Guerra* ressalta que a partir da Revolução Francesa, “*a forma do Estado moderno incide sobre a guerra incrementando sua extensão e identidade*” (2001, p.36). Desse modo, há que se considerar que a guerra não pertence mais somente ao soberano, mas sim à nação, a qual está em risco de perder sua identidade nacional, sua afirmação e sua sobrevivência se não houver uma política gerindo os negócios da guerra.

O terceiro autor é Eliot A. Cohen. Citando Clemenceau, quando dizia ser “*a guerra muito importante para ser deixada aos generais*” (apud Cohen, 2004, p.73), Cohen alinhava vários argumentos para reafirmar a primazia da Fórmula.

As peculiaridades deste ofício [da profissão militar] requerem mais ações dos políticos que as normais entre clientes e empregadores de outros profissionais. A seleção e a demissão de generais é uma das tais ações. Os generais raramente entram numa guerra tendo comandado, por qualquer espaço de tempo, forças comparáveis às que lhe são confiadas no irromper das hostilidades; por conseguinte, quase sempre não foram testados. Geralmente recai sobre a liderança política a determinação da competência — na realidade, a mais estreita capacitação tática — dos líderes militares, contando com informações ambíguas, uma vez que nem todos os generais derrotados são ineptos.(2004, p. 23)

(...), não são apenas a seleção e a demissão de generais que constituem a responsabilidade principal dos políticos na guerra, como também não é o caso (como sugerem os livros militares didáticos) da articulação de objetivos ou a alocação de recursos. Pelo contrário, um político envolve-se com a gerência de alianças militares, a decisão sobre a natureza dos riscos aceitáveis, a conformação de opções operacionais e a reconstituição de organizações militares. Durante a Segunda Guerra Mundial, o gabinete de Guerra inglês foi forçado a tomar decisões sobre minudências tais como se determinados comboios transatlânticos deveriam navegar a treze ou a quinze nós, porque embora os assessores militares pudessem relacionar prós e contras de cada alternativa, a assunção do risco para

a linha vital que ligava a Inglaterra ao mundo exterior requereu uma decisão política. (2004, p. 24)

Em seu livro *Comando Supremo*, Cohen aborda quatro líderes — Lincoln, Clemenceau, Churchil e Ben Gurion — que, em tempo de guerra, participaram ativamente das decisões militares, praticando o legado clausewitziano. Para Cohen, a influência desses líderes foi decisiva para levar seus países à vitória, pois eles, ao discordarem da Teoria Normal, evitaram que os militares cometessem os mesmos erros verificados na Primeira Guerra Mundial. Cohen ratifica a atuação desses líderes quando diz que *“um político que renuncia à autoridade sobre a liderança da guerra, reconhece a primazia dos especialistas militares e, silenciosamente, se ajusta às suas demandas está reconhecendo sua própria falência”* (2004, p. 28).

Por último, Cohen traz o comentário de dois assessores do presidente Abraham Lincoln, Nicolay e Hay, quando testemunharam o presidente Lincoln ordenar uma ação ofensiva a despeito das apreensões de seus generais.

O julgamento histórico da guerra está sujeito a uma lei inflexível, muito imperfeitamente entendida ou com bastante frequência negligenciada. Os escritores militares adoram enfocar as campanhas da história exclusivamente pelas regras do jogo de xadrez profissional, sempre subordinando, ou ignorando por inteiro, o elemento político. Trata-se de um erro radical. Toda guerra começa, é dominada e termina por considerações políticas; sem uma nação, sem um governo, sem dinheiro ou crédito, sem o entusiasmo popular para fornecer voluntários, ou o apoio público que suporta a conscrição, não pode haver exército ou guerra — nem início nem fim de hostilidades metódicas. Guerra e política, operações militares e estadismo, são irmãos siameses, inseparáveis e interdependentes; e falar de operações militares sem a direção e a interferência de um governo é um absurdo tão grande quanto planejar uma campanha sem recrutas, pagamento ou razões.(apud Cohen, 2004, p. 70)

A Fórmula exposta acima não é unânime entre os teóricos da guerra. Com efeito, há diversas discussões sobre a precedência ou não da política sobre a guerra. O historiador John Keegan, em seu livro *Uma História da Guerra*, é contrário a essa hierarquização quando afirma:

Na verdade, Clausewitz parecia perceber a política como uma atividade autônoma, o local de encontro das formas racionais e forças emocionais, na qual a razão e sentimentos são determinantes, mas onde a cultura — o grande carregamento de crenças,

valores, associações, mitos, tabus, imperativos, costumes, tradições, maneiras e modos de pensar, discussões e expressão artística que lastreia toda a sociedade – não desempenha um papel determinante. (Keegan, 1995, p.64)

Keegan vai mais além, dizendo que Clausewitz adotava a posição filosófica da época e que as guerras que ele havia conhecido foram decorrentes da Revolução Francesa, nas quais o motivo político, e pode-se acrescentar o ideológico, era o fator de precipitação e controle da guerra, estando sempre presente, ao menos no início.

Mais adiante, esse autor acrescenta que a premissa clausewitziana foi muito adequada e louvada pelos estrategistas no tempo da Guerra Fria, porque praticamente obrigava o Estado a alinhar sua política externa o mais próximo possível de sua doutrina estratégica, em virtude do surgimento das armas nucleares, as quais deveriam ser empregadas segundo clara determinação política.

Keegan também cita o trabalho realizado por Russel Weigley. Esse trabalho, no qual Weigley estudou o período compreendido entre o começo do século XVII e o começo do século XIX, procura demonstrar que, quando os Estados tinham à mão instrumentos confiáveis de poder militar em condições de equilíbrio técnico, na realidade, a guerra se mostrou não como uma continuação eficaz da política por outros meios, mas como a falência dessa política.

Por um lado, Keegan mostra alguns exemplos de guerras nos quais a premissa de Clausewitz não é verdadeira.

Os conflitos balcânicos e transcaucasianos têm origens antigas e parecem ter por objeto aquele deslocamento territorial familiar aos antropólogos em seus estudos de guerra primitiva. Por natureza, tais conflitos desafiam os esforços de mediação externa, pois são alimentados por paixões e rancores que não cedem diante de medidas racionais de persuasão ou controle; eles são apolíticos, em grau não admitido por Clausewitz. (Keegan, 1995, p.76)

Para Keegan, Clausewitz pensava no poder militar como um bisturi na mão do estadista-cirurgião, mas desprezava os valores guerreiros de um povo, que seriam capazes de suplantar os valores da política.

Outra crítica a Clausewitz, feita por Gerhard Ritter, historiador alemão das relações civil-militares e do planejamento da guerra, é que o teórico prussiano subestimou consideravelmente a dificuldade para subordinar a guerra à política.

A teoria da guerra de Clausewitz baseia-se em estadistas cujas características são definitivamente permeadas de impulsos de grandeza, herotismo, honra, poder nacional e liberdade, homens motivados por razão política serena, bem acima das intrigas e vantagens mesquinhas, e não pelo ódio cego. Ainda mais. pressupõe soldados acostumados a se verem serventes leais do comandante supremo, jamais em risco de serem governados por ambições políticas ou invejas; militares por cujas mentes nunca ocorre a oposição ao chefe guerreiro soberano ou a exploração do apoio popular em proveito próprio. Sequer numa linha, Clausewitz aventava a possibilidade de a situação ser diferente. (apud Cohen, 2004, p. 274)

Os argumentos colocados por Keegan são corretos quando não se leva em consideração os pressupostos de soberania nacional e a estrutura da Ordem Internacional baseada em Estados, os quais, em sua quase totalidade, mantêm forças armadas para garantir sua existência. É óbvio que as guerras não foram e não são empreendidas somente por Estados, haja vista as guerras tribais africanas ou as guerras levadas a efeito entre grupos étnicos em diversas regiões do Mundo.

Ritter também está certo em afirmar que os generais, mais ainda os vitoriosos, possuem um poder capaz de suplantar o poder político; entretanto, ele se esquece dos mecanismos legais existentes nas democracias, como a Constituição, que servem de proteção a essa tentativa. Esquece também da formação do militar, particularmente do oficial, orientada para a obediência ao comandante supremo das forças armadas, e das tarefas atribuídas aos chefes militares, restritas às cousas da guerra. Por fim, esquece que a subordinação dos militares ao chefe supremo não deve ser obtida quando da deflagração do conflito, mas deve ser construída ao longo do tempo de paz, com respeito e confiança mútuos de parte a parte.

No entanto, em se tratando de estados democráticos e de suas FA, há de se supor que estas não são autônomas para que possam agir de modo dissociado da orientação do poder político da nação e em favor desta. Mais ainda, se considerarmos toda a mobilização nacional necessária para se enfrentar uma guerra. Sem correr o risco do anacronismo, a subordinação, apresentada por Clausewitz, do poder militar ao poder político já estava prevista por Sun Tzu quando dizia que “na guerra, o general recebe seus comandos das mãos do soberano” (2003, p.41).

Assim, a Fórmula de Clausewitz, a despeito de opiniões em contrário, pode e deve ser considerada nos dias atuais como sendo, ainda, a maneira mais adequada de se entender a guerra empreendida por um Estado.

Na verdade, podemos ampliar o escopo de atuação “*da guerra como uma simples continuação da política por outros meios*” para a utilização das FA como outros meios da política de um país.

2-5 O Brasil

O Brasil, a partir de sua independência, participou de poucos conflitos externos *vis-à-vis* os países europeus e os Estados Unidos no mesmo período, porém, verifica-se claramente a utilização em todos eles do princípio clauswitziano. Os dois maiores exemplos foram a participação, também, nas duas maiores guerras em que o País se viu envolvido: a Guerra da Tríplice Aliança (1865-1870) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que serão abordadas no capítulo 5.

Nas palavras do professor José Murilo, é possível perceber a ação política impulsionando as FA brasileiras para a guerra.

(...) Na terminologia de hoje, a razão principal da guerra teria sido a luta pela consolidação dos Estados-nacionais na conturbada região do antigo vice-Reinado do Prata. Um Paraguai saído do isolamento a que o condenara França e o primeiro Lopez que procurava afirmar-se no cenário regional; uma Argentina com ambições amplas, mas ainda em luta pela unificação nacional, dividida entre Buenos Aires e a Federação; um Uruguai sem condições de se afirmar por suas próprias forças, fazendo um jogo perigoso entre o Brasil e Argentina; e um Brasil preocupado em conter o avanço argentino, e refém das pressões dos criadores de gado rio-grandenses residentes no Uruguai. (2005, p.189)

Houve também a intervenção pessoal do imperador Dom Pedro II, após a conquista de Assunção, para que Solano Lopez fosse perseguido e capturado, vivo ou morto. Essa interferência obrigou Caxias a solicitar seu afastamento do comando das tropas, por haver discordado da necessidade dessa ação, em virtude de o Paraguai não ter mais como oferecer qualquer resistência militar. Dom Pedro insistiu no prosseguimento das operações e entregou a seu genro, Conde d’Eu, a incumbência de “caçar” Solano Lopez, o que, de fato, foi executado.

Diversos outros exemplos da Guerra da Tríplice Aliança poderiam ser citados para caracterizar o predomínio da política sobre o poder militar. No entanto, a apresentação da motivação da guerra, conforme José Murilo, e a interferência, mesmo que desnecessária, de Dom Pedro II, confirmaram a utilização da guerra como instrumento político do Estado e o exercício da autoridade do comandante supremo, sendo obedecido pelos militares.

A partir do término da Guerra da Tríplice Aliança até o envolvimento na Segunda Guerra Mundial, o Brasil não participou de nenhuma campanha externa, à exceção do envio de um pequeno grupo de militares para a Primeira Guerra Mundial. Entretanto, nesse período, e em outros posteriores, os militares envolveram-se diretamente na política interna. Esse envolvimento não será objeto de estudo. Mas torna-se relevante abordá-lo para se entender o mimetismo dos militares e de suas organizações durante todo o século XX, como será visto no capítulo 4.

Nos idos de 1920, segundo o livro do professor José Murilo, ocorreu o movimento renovador dentro do Exército em prol da profissionalização e do afastamento dos militares da política e dos cargos públicos. Esse movimento, conhecido como Jovens Turcos¹, pregava a transformação do Exército em uma instituição dedicada à defesa do País, sem envolvimento dos oficiais com a política. O movimento foi favorecido pela relativa calma da política interna brasileira, naquele momento, e a ocorrência da Primeira Guerra Mundial, a qual chamava a atenção para a necessidade de se fortalecer as FA. Essa tentativa desmoronou pela intensa ação dos tenentes, conhecida como Tenentismo, a favor de mudanças sociais e econômicas no País, contrariando frontalmente o movimento renovador, mas apropriando-se da reorganização do Exército patrocinada por esse movimento para conquistar seus objetivos internamente. Poder-se-ia dizer que houve uma tentativa de se aplicar a Teoria Normal no País. Contudo, a profissionalização dos oficiais não assegurou o afastamento de grande parte da oficialidade da política doméstica. O “controle objetivo” de Huntington não funcionou neste caso.

A despeito de os militares participarem ativamente da política interna até o fim dos Governos militares em 1985, a obediência ao comandante supremo e suas determinações, no que tange às missões das FA para apoiar a política externa, como a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, foram seguidas de forma semelhante à Guerra da Tríplice Aliança, quando não havia a interferência dos militares na política. Com efeito, as FA brasileiras sempre serviram aos propósitos da política externa quando ordenadas e acionadas pelo poder civil.

Pode-se, então, afirmar que a subordinação do poder militar ao poder civil, segundo a teoria de Clausewitz, esteve e está presente no caso brasileiro, haja vista a criação do Ministério da Defesa, em 1999.

Essa subordinação servirá de pressuposto básico para este trabalho, porque é possível entender as FA como um instrumento de política externa se esse instrumento for operado pela mão do poder legalmente constituído.

¹ Oficiais do Exército Brasileiro enviados à Alemanha para receberem instrução militar.

Capítulo 3

Premissas

Neste capítulo serão abordados determinados temas, estabelecendo premissas que servirão de alicerce para o desenvolvimento deste trabalho. Assim, tratar-se-á de soberania, Estado-nação, poder, política externa, política de defesa nacional e política militar de defesa, mostrando suas interpretações e suas aplicações na atualidade. Mais ainda, será demonstrado, após a análise de cada um, como esses temas estão inter-relacionados, influenciando nas decisões do País. Com isso, conformar-se-ão os parâmetros que vão influenciar determinantemente a esfera de atuação do Estado Brasileiro e, por via de consequência, do instrumento Forças Armadas.

Concomitantemente com a abordagem dos temas, discorrer-se-á sobre suas repercussões em um cenário mundial pós-1989. Além disso, ao término de cada tema, procurar-se-á estabelecer as premissas que devem embasar todas as ações das FA e da diplomacia brasileira, desde o planejamento até a execução de suas missões.

3-1 Soberania e Estado-nação

Com a derrota dos Habsburgos austríacos na Guerra dos Trinta Anos, foi assinado o Tratado de Westfália, em 1648, restabelecendo a paz e inaugurando uma nova história política na Europa, pois, a partir dele, os Estados seriam os únicos atores na política internacional, eliminando o poder da Igreja. Com isso, surgiam os Estados-nação, que passavam a ter poder supremo dentro de seus territórios, legislando sobre todos os assuntos relativos à política, à economia, à religião, entre outros. Ou seja, surgiam os estados soberanos, lembrando que soberania tem origem latina no termo *soberanus*, que era o superlativo de *super*, o que estava por cima ou sobre outras estruturas.

Diversos autores se debruçaram sobre o tema, tentando dimensionar a abrangência da soberania do Estado-nação nos âmbitos internos e externos de seu território, dentro de uma ordem formada por Estados-nação. A seguir, serão relatadas algumas abordagens para verificar a diversidade de interpretações e também para afirmar uma certeza: o conceito é multifacetado e polêmico e, por consequência, também o é sua abrangência, tendo clara disparidade entre a teoria e a prática. Mais ainda, muitas vezes a teoria tem que ser recomposta para dar conta de práticas empreendidas.

Os primeiros teóricos do conceito, como Jean Bodin e Thomas Hobbes, entendiam como soberania o poder absoluto que era exercido pelo soberano, tendo o povo abdicado de seu poder, transferindo-o para o monarca. Para eles, a soberania seria absoluta. A diferença entre

Bodin e Hobbes ficou por conta da limitação do soberano. Para o primeiro, o soberano era limitado pelos contratos que celebrava com seus súditos ou com estrangeiros; já para o segundo, o povo, ao transferir seu poder a uma única pessoa, teria a obrigação de obediência irrestrita, não sendo o soberano limitado em seu poder. Esse entendimento resultou no fortalecimento do Estado em detrimento do indivíduo, e, até mesmo, perante outros Estados.

A soberania está muito ligada à idéia de território, como um dos elementos formadores do Estado, e pelas fronteiras geográficas. Ainda hoje, o entendimento sobre soberania, no que tange os assuntos internos, como, por exemplo, o controle do território, continua a ser quase o mesmo do século XVII, como pode ser observado no Black's Law Dictionary (1991, p. 971):

[...] the supreme, absolute and uncontrollable power by which any independent state is governed; supreme political authority; supreme will; paramount control of the constitution and frame of government and its administration; the self-sufficient source of political power, from which all specific political powers are derived; the international independence of a state, combine with the right and power of regulating its internal affairs without foreign dictation; also a political society, or state, which is sovereign and independent.

A necessidade de os Estados interagirem os obrigava a estabelecer regras de comum acordo, modificando o axioma da soberania absoluta, passando o Estado a ser soberano com algumas limitações. Conforme a proposta de Hans Kelsen, no caso de conflito entre a norma interna e a norma internacional, esta última deveria prevalecer. No entanto, a soberania continuava a dar a prevalência ao Estado de agir de acordo com seu próprio desejo dentro de suas fronteiras, mantendo o princípio de não ingerência nos negócios internos dos Estados.

A despeito de tentativas anteriores, como a Liga das Nações em 1919, foi após a Segunda Guerra Mundial e no decorrer da segunda metade do século XX que surgiram estruturas supranacionais, somando-se aos Estados-nação, como novos atores da ordem internacional. Podemos citar dentro desses novos atores os organismos internacionais, as empresas transnacionais e as organizações não governamentais, as quais passaram a exercer sobre esses Estados um poder de pressão jamais visto em períodos anteriores da História, em assuntos de ordem política, econômica, humanitária, ambiental, militar, etc. Agregue-se a isso os diversos tratados e acordos internacionais que os Estados, voluntariamente ou não, assinaram e passaram a cumprir, tornando efetiva a proposta de Kelsen. Neste contexto, a soberania absoluta dos Estados começava a dar lugar à soberania relativa. No entanto, somente após o fim da Guerra

Fria e o fenômeno da globalização, é que isso ocorreu mais intensamente, alterando os paradigmas estabelecidos pela soberania absoluta.

O fim da Guerra Fria retirou a capacidade da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), como um dos dois poderes hegemônicos da Era Bi-polar, de intervir na Ordem Internacional, abrindo caminho para ações até então inimagináveis dentro da ótica mundial, como os ataques da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) aos sérvios na Bósnia e no Kosovo e as ações humanitárias no Haiti e na Somália, em prol do Direito Internacional Humanitário. Dessa forma, inaugurava-se uma nova era nas relações internacionais, na qual valores universais e interesses comuns serviriam de pretexto para essas ações e interfeririam diretamente na soberania interna desses Estados, derrubando por terra o princípio da não intervenção. Com efeito, as teorias sobre o direito de ingerência, motivado por causas que variavam da defesa do indivíduo à defesa do meio-ambiente, tomaram forma e passaram a respaldar as ações supracitadas, oferecendo um novo arcabouço jurídico para as intervenções, contrariando, muitas vezes, a Carta das Nações Unidas.

Sobre essa nova realidade, o professor Antônio Celso nos diz o seguinte (Silva, 2004, p. 64):

O conceito de soberania passa, nos dias atuais, por uma completa transformação. Em razão de sua marcada natureza política, das implicações econômicas que lhe são incidentes, das mudanças e dos processos históricos que hoje gravam, sobremaneira, as ordens interna e externa dos Estados, tornou-se um conceito jurídico de conteúdo indeterminado, sujeito às circunstâncias políticas do momento histórico, em suma, uma das noções mais obscuras e mais polêmicas no âmbito do Direito Público e da Ciência Política.

O fenômeno da globalização, caracterizado pela alteração nos paradigmas do tempo e do espaço, encurtando as distâncias e rompendo as barreiras físicas, como as delimitações das fronteiras existentes entre dois Estados, através da universalização da informação, do fluxo financeiro incontrolável (hot money), do incremento no comércio internacional, do estabelecimento de grandes blocos econômicos, entre outras características, agiria de maneira mais profunda ainda sobre os Estados e sobre sua soberania. Para se ter idéia dessa mudança, Manuel Castells menciona seu livro *A Era da Informação* (1999, p.419):

Nos últimos vinte e cinco anos deste século que se encerra, uma revolução tecnológica, com base na informação, transformou nosso modo de pensar, de produzir, de

consumir, de negociar, de administrar, de comunicar, de viver, de morrer, de fazer a guerra e de fazer amor...

Com isso, o mundo seria uma verdadeira aldeia, conformando o que ficou conhecido por Estados-rede, onde as fronteiras e a noção de território perderiam seu significado, noção bastante cara aos Estados-nação, pois sem ela, os Estados poderiam perder a capacidade de atuar livremente dentro de seus limites geográficos. Como comprovação dessa idéia de Castels, verifica-se que os Estados começavam a participar de blocos econômicos e, conseqüentemente, abrem mão de determinados princípios de sua soberania em favor de uma associação, por exemplo, a construção União Européia. Com isso, a associação de Estados “negociaria” em melhores condições em face de outros Estados ou blocos regionais, fato que está acontecendo amplamente na atualidade.

Assim, a globalização traria também alteração para o Estado-nação, como ressalta o professor Ives Gandra (1998, p.13):

[...] do Estado Clássico surgido do constitucionalismo moderno, após as Revoluções Americana e Francesa, para o Estado Plurinacional, que adentrará o século XXI, há um abismo profundo. [...] em outras palavras, o Estado Moderno está, em sua formação clássica de soberania absoluta, falido, devendo ceder campo a um Estado diferente no futuro. [...] na União Européia, o Direito comunitário prevalece sobre o Direito local e os poderes comunitários (Tribunal de Luxemburgo, Parlamento Europeu) têm mais força que os poderes locais. Embora no exercício da soberania, as nações aderiram a tal espaço plurinacional, mas, ao fazê-lo, abriram mão de sua soberania ampla para submeterem-se a regras e comandos normativos da comunidade. Perderam, de rigor, sua soberania para manter uma autonomia maior do que nas Federações clássicas, criando uma autêntica Federação de países. [...] nada obstante as dificuldades, é o primeiro passo para a universalização do Estado, que deve ser “Mínimo e Universal”. [...] a universalização do Estado, em nível de poderes decisórios, seria compatível com a autonomia dos Estados locais, aceitando-se a Federação Universal de países e eliminando-se a Federação de cada país, que cria um poder intermediário que, muitas vezes, se torna pesado e inútil.

Mais além, o professor Antônio Celso também traz essa consideração sobre a globalização, mas alerta que o Estado ainda possui funções indelegáveis (Silva, 2004, p. 64):

A globalização veio acentuar a evidência de que o Estado, como ator internacional, perdera parte da antiga importância que lhe fora historicamente conferida a

partir da Paz de Vestfália (sic) e, hoje, se vê ameaçado e seu poder limitado em sua seção – interna e externa – pelas forças econômicas e pelas condições resultantes da redução de seu papel pelo consenso neoliberal e pelas forças minimalistas que subordinam os Estados nacionais, principalmente as nações periféricas, a organismos multilaterais interventores [...] Cabe-nos contudo, reconhecer que, a despeito do alastramento das organizações intergovernamentais e dos acordos promotores da supranacionalidade, o Estado, apesar de tudo, não perdeu a sua importância, mas a exclusividade internacional. Contudo, não obstante os desafios à sua soberania, os Estados continuam predominando na cena internacional, uma vez que são eles os criadores das organizações internacionais, são eles que lideram a atividade diplomática mundial, negociam tratados, têm larga influência sobre a produção e o comércio, enfim, fazem a guerra e celebram a paz (grifo do autor).

O observa-se é que o conceito de soberania já vem sofrendo uma flexibilização fática, sem que se possa precisar sua extensão, e os Estados-nação da era pré-1989 realmente estão perdendo parte de sua soberania. Para se ter uma idéia da dimensão dessa flexibilização, citam-se as palavras de um antigo subsecretário-geral para Assuntos Legais do Conselho Legal das Nações Unidas. Hans Corell (2000, p.101) sobre o termo:

Tenho certeza de que todos concordamos que a soberania territorial deve ser vista hoje sob uma luz diferente. Ela não é mais concebida para proteger um soberano. Em grande parte do mundo tornou-se um conceito pela proteção dos povos, e por que não indivíduos! Uma sociedade que não pode proteger o indivíduo, não pode proteger a coletividade tampouco. [...] Num Estado onde a soberania territorial é exercida de tal modo que os direitos e liberdades fundamentais da população estejam protegidos – e quero dizer aqui de toda a população – o risco de erupções das dos tipos que temos visto na antiga Iugoslávia, em Ruanda e no Timor, será, senão eliminado, ao menos diminuído. [...] Se um Estado está preocupado com sua soberania territorial, então ele deve demonstrar que faz todo o possível para proteger os indivíduos que vivem no seu território.

Como foi possível observar, a flexibilização do conceito trouxe novas servidões ao Estado-nação, que, hoje, deve preocupar-se com a opinião pública mundial, particularmente na área dos direitos humanos e na destruição do meio ambiente, além de buscar a solução de várias pendências com os outros atores em organismos internacionais. Logo, nenhum Estado tem soberania ilimitada, nem é completamente independente na atualidade. Como nos diz Celso Ribeiro Bastos (Martins, 1998, p. 165):

O princípio da soberania é fortemente corroído pelo avanço da ordem jurídica internacional. A todo instante reproduzem-se tratados, conferências, convenções, que procuram traçar as diretrizes para uma convivência pacífica e para uma colaboração permanente entre os estados. Os múltiplos problemas do mundo moderno, alimentação, energia, poluição, guerra nuclear, repressão ao crime organizado, ultrapassam as barreiras do Estado, impondo-lhes, desde logo, uma interdependência de fato. À pergunta de que se o termo soberania ainda é útil para qualificar o poder ilimitado 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 restrição. Será termo atual se com ele estivermos significando uma qualidade ou atributo da ordem jurídica estatal. Neste sentido, ela – a ordem interna – ainda é soberana, porque, embora exercida com limitações, não foi igualada por nenhuma ordem de direito interna, nem superada por nenhuma outra externa.

Após toda essa abordagem há que se salientar, porém, que nem todos os estados sujeitam-se às normas internacionais de maneira incondicional, estando essa sujeição ligada diretamente ao poder que o Estado possui. Como exemplo, cita-se os Estados Unidos da América, que não assinou o Protocolo de Kioto e não referendou a Corte Internacional de Haia, entre outras atitudes unilaterais, em claro confronto com os interesses dos outros Estados. Ou seja, há Estados (ou Estado) mais soberanos que outros.

Com relação ao Brasil, no que diz respeito à Constituição de 1988, ela preconiza em seu artigo 1º, I, a soberania como seu primeiro fundamento, adotando o conceito previsto por Celso Ribeiro Bastos (Martins, 1998, p. 165):

[...] soberania é a qualidade que cerca o poder do Estado. [...] indica o poder de mando em última instância, numa sociedade política. [...] a soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação. Ter, portanto, a soberania como fundamento do Estado brasileiro significa que dentro do nosso território não se admitirá força outra que não a dos poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estrangeiro à Nação intervir nos seus negócios.

No entanto, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o conceito de soberania brasileiro está calcado no modelo surgido na Idade Média e, portanto, torna-se inviável, já que (Martins, 1998, p. 105):

[...] soberania significa um poder que não reconhece outro a ele superior, seja no plano inter estatal (independência), seja no plano interno (supremacia). [...] evidentemente, não no plano do Direito, mas sim no da realidade, tal soberania pressupõe uma superioridade de força, Ou, pelo menos, uma força suficiente para dissuadir as pretensões estrangeiras, para impor-se a qualquer grupo interno rival. Ora, se esta supremacia interna é conservada pelos estados-nação – embora muitos sejam ameaçados por grupos revolucionários, como guerrilhas marxistas ou religiosas – no plano externo ela desapareceu, salvo quiçá para os Estados Unidos. Assim, o imperativo de segurança obriga os Estados-nação a agregarem-se em unidades maiores, mais fortes, inclusive para assegurarem a própria sobrevivência. De novo são exemplo disto os Estados-nação europeus. Por tudo isto, parece previsível a superação dos Estados. Não desaparecerão, mas virão a associar-se (ou integrar-se) formando um ente novo.

Do acima exposto, percebe-se que os dois conceitos não devem ser interpretados como antagônicos, mas como complementares, pois, se, por um lado, o Brasil não deve admitir intervenção externa em seus assuntos internos, como o desenvolvimento e ocupação da Região Amazônica, por outro, o País é signatário de diversos tratados que o obrigam a sujeitar-se às normas internacionais, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares. Neste sentido, o Brasil busca uma maior integração entre os países sulamericanos, adicionando o Mercosul à Comunidade Andina, transformando-os na Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), que, no futuro, transformar-se-ia em uma União Sulamericana, com todos os requintes da União Européia, inclusive com uma Política Externa e Segurança Comum (PESC).

Portanto, podem-se extrair as seguintes premissas para o País, que sempre tiveram influência direta na utilização de suas FA como instrumento de política externa, o Brasil:

- é ator estatal da ordem mundial;
- possui soberania não-absoluta;
- busca integrar-se em blocos;
- respeita os acordos internacionais; e
- preocupa-se com a possibilidade de intervenções externas.

Na verdade, é com essa relativização de soberania que o Brasil deve prevenir-se. A nova ordem mundial, estabelecida após a queda do Muro de Berlim, continua a ser a arena do mais forte, caracterizada pelo realismo político, no qual prevalecem as relações interestatais e as Nações mais poderosas têm maior poder de barganha e pressão, atuando de forma a impor as suas vontades sobre as outras, utilizando-se de meios pacíficos ou não.

3-2 Poder e Poder Nacional

Ao se discorrer sobre o conceito de soberania, foi possível observar que seu exercício está indelevelmente ligado à noção de poder. É o poder e o poder nacional, em seu sentido mais abrangente, que dá a capacidade de o Brasil se fazer soberano, mesmo com as restrições já expostas anteriormente, no âmbito interno e no âmbito externo, perante os outros atores internacionais.

Serão tomados como referência básica para desenvolver esses dois termos e sua aplicação dentro e fora do País os fundamentos propostos pela Escola Superior de Guerra (ESG).

O Manual Pensamento Estratégico da ESG expõe poder da seguinte forma (2002, p. 49):

O Poder se apresenta como uma conjugação interdependente de vontades e meios, voltada para o alcance de uma finalidade. A vontade, por ser um elemento imprescindível na manifestação do Poder, torna-o um fenômeno essencialmente humano, característico de um indivíduo ou de qualquer agrupamento de indivíduos.

A vontade de ter satisfeita uma necessidade, interesse ou aspiração não basta. É preciso que à vontade se some a capacidade de alcançar tal satisfação, isto é, é preciso que existam os meios necessários e suficientes. Para satisfazer àquelas necessidades, interesses e aspirações, que se traduzem como objetivos, o homem, movido por sua vontade e, ao mesmo tempo, direcionando-a, deve utilizar-se de meios adequados e disponíveis, entre os quais ele mesmo se inclui.

A partir dessa apresentação, pode-se inferir que o poder é composto de um aspecto subjetivo – vontade – e outro objetivo – meios. Assim, o emprego do poder, está associado à idéia de querer, de um homem ou de um grupo social, porém, a materialização da finalidade perseguida ou do objetivo a ser conquistado, fruto desse querer, está ligada aos recursos e instrumentos (meios) à disposição desse homem ou desse grupo. Sem a vontade daqueles que detêm o poder e a persuasão da população em torno de uma mesma causa, os meios e instrumentos são dispensáveis; sem os meios, a vontade é utópica.

Na realidade, em se tratando da ordem internacional, os principais atores continuam a ser os Estados-nação. É no Estado, nação política e juridicamente organizada, e pelo Estado que o poder encontra a possibilidade de ser exercido. Dessa forma, o poder do Brasil vem a ser, na linguagem esguiana (da Escola Superior de Guerra – ESG), seu poder nacional, com a seguinte definição (2002, p.50):

Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto de homens e dos meios que constituem a Nação, atuando de conformidade com a Vontade Nacional, para alcançar e manter os Objetivos Fundamentais.

Deve-se entender o poder nacional como um meio para se alcançar os objetivos traçados pelo Governo do País, e não um fim em si mesmo. Esse poder está fundamentado em três aspectos básicos: o homem, a terra e as instituições. O homem, como agente e beneficiário desse poder; a terra, como base física onde o homem vai se assentar e as instituições, *as quais constituem o complexo integrado por idéias, normas, padrões de comportamento e relações inter-humanas* (2002, p.55), que regulam as atividades desses homens estabelecidos em um território.

Mais ainda, o poder nacional é *um todo, uno e indivisível, embora, para fins de estudo e avaliação, se apresente como Expressões: Política, Econômica, Psicossocial, Militar e Científico-Tecnológica* (2002, p.54). Esses campos compõem um sistema único e integrado, não podendo ser consideradas isoladamente pelos efeitos que cada uma tem sobre as outras. Também não há prevalência de uma expressão sobre outra. Não é escopo deste trabalho aprofundar a análise sobre cada uma dessas expressões, mas somente citá-las e ressaltar que elas facilitam a avaliação e a aplicação do poder nacional.

Sem embargo, o poder nacional atua em dois âmbitos: o interno e o externo. *No âmbito interno esse poder é normalmente avaliado pelos efeitos específicos que produz, decorrente de sua capacidade e do modo como é aplicado. No âmbito externo, a projeção de uma Nação relaciona-se, basicamente, com a imagem do seu Poder Nacional* (2002, p.51). Portanto, verifica-se que os países, em se tratando da vertente externa do poder, a despeito da igualdade jurídica entre os Estados, são escalonados em relação ao seu poder. Parafraseando George Orwell, em sua obra – *Animal Farm*² (1951, p.114), todos os Estados são iguais, mas alguns são mais iguais do que outros. A razão disso é o poder que cada Estado possui *vis a vis* outro Estado ou grupo de Estados. Portanto, as relações de poder entre os Estados se dão, em grande medida, de maneira assimétrica, por não termos, dentro da ordem internacional, dois Estados exatamente iguais.

Ainda com relação ao âmbito externo, o Manual da ESG traz dois conceitos muito importantes para o emprego das FA: a projeção do poder e a expansão do poder (2002, p.58):

² *All animals are equal but some animals are more equal than others.*

Projeção do Poder Nacional é o processo pelo qual a Nação aumenta, de forma pacífica, sua influência no cenário internacional, através da manifestação produzida com recursos de todas as Expressões do Poder Nacional.

Expansão do Poder Nacional é a manifestação produzida através do emprego de todas as suas Expressões, sempre com ênfase da Expressão Militar, por meio da qual uma Nação impõe ou tenta impor sua vontade além de suas fronteiras, com o propósito de controlar áreas estratégicas específicas.

Quanto à projeção do poder, ela decorre de modo natural e pacificamente na tentativa de se buscar uma maior presença no contexto internacional. Já a expansão do poder se dá por meio do uso da força de um país contra outro, com propósito claro de conquistar objetivos de interesse estratégicos, os quais não seriam conquistados por qualquer outro meio. Ressalvamos que a Constituição do Brasil veda a utilização da *expansão do poder* como recurso válido junto às outras Nações. Essas considerações têm relação direta com as estratégias e planejamentos para as ações das FA e da diplomacia brasileiras.

Além dos âmbitos de atuação vistos anteriormente, o poder nacional atua em dois campos para efeito de emprego: o desenvolvimento e a segurança/defesa. Por segurança entende-se a *condição que visa à obtenção e à manutenção dos objetivos e interesses da nação, por meio da integração e do emprego coordenado das várias expressões do Poder Nacional* (Pinto, Vol 1, 2004, p.221) e defesa como sendo *o conjunto de ações do estado, com ênfase na aplicação da expressão militar, para a proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças externas* (Pinto, Vol 1, 2004, p.221). Enquanto o primeiro termo encerra uma dimensão subjetiva, que corresponde a um estado – sensação de proteção –, o segundo termo está ligado à ação – prática de um ato – de modo objetivo.

Em uma avaliação muito sucinta e primária do nosso poder nacional, pode-se observar que o Brasil, por um lado, tem aspectos que concorrem positivamente para esse poder, tais como as excelentes características geográficas, seja em extensão territorial, seja em recursos naturais; o posicionamento entre as quinze maiores economias do mundo e a quase perfeita integração nacional de seu povo. Por outro lado, o País possui sensíveis assimetrias regionais, no aspecto sócio-econômico, problemas de proteção ambiental (como exemplo a Floresta Amazônica) e distribuição espacial da população no território de modo bastante irregular, com verdadeiros anecúmenos, particularmente na Região Norte, constituindo-se em aspectos que concorrem de modo negativo a esse mesmo poder, passando a ser chamados de óbices.

Com isso, percebe-se que o Brasil (como qualquer país do mundo) não dispõe de poder ilimitado que o habilite a atingir a todos os objetivos propostos para o desenvolvimento,

menos ainda a todos os objetivos propostos para a segurança/defesa. Ou seja, a disponibilidade de meios é menor do que as necessidades da vontade nacional, obrigando o governo, entendendo-o como a instituição que dá corpo aos anseios da Nação, a priorizar a aplicação do poder nacional quase que exclusivamente para o desenvolvimento. Aqui, encontra-se uma parcela da explicação dos motivos de o Brasil relegar seus assuntos de segurança/defesa e suas FA para segundo (?) plano.

Dessa maneira, serão levantadas algumas premissas sobre o poder nacional, o Brasil:

- busca projeção no âmbito internacional;
- possui poder nacional limitado;
- apresenta óbices ao desenvolvimento; e
- atribui baixa prioridade para a segurança/defesa

A aplicação de quase todos os recursos disponíveis da Nação para solucionar os óbices para o desenvolvimento pode levar o País a comprometer sua segurança/defesa a médio e longo prazo. Mais ainda, pode dificultar a projeção do poder e a conquista dos objetivos pretendidos pelo Estado brasileiro, como a cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. A manutenção de FA compatíveis com a estatura de membro permanente é condição *sine qua non*, haja vista os membros atuais e os pretendentes, para estar à altura das atribuições e servidões a que o Brasil estará sujeito se conseguir tal pleito.

3-3 Política Externa

A despeito das mudanças ocorridas no mundo pós-Guerra Fria, da aceleração da globalização e integração de países em blocos, da mudança do paradigma da soberania e das tentativas de se estabelecer instituições supranacionais para tratarem assuntos mundiais comuns, já abordados anteriormente, a ordem internacional, mesmo que composta por diversos atores, tem, ainda, o Estado-Nação no papel principal. Com isso, há a necessidade desse Estado estabelecer políticas de convivência e de interação com os outros atores, quando o interesse extrapola suas limitações, dando origem a uma política voltada para fora do país.

Assim, inicialmente, será abordado o conceito de Política Externa apresentado por Letícia Pinheiro (2001, p.54):

[...] como o conjunto de ações e decisões de um determinado Estado em direção a outros Estados ou a outros atores externos, tais como: organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Neste sentido, trata-se do resultado da conjugação dos interesses e idéias dos representantes de um Estado a respeito de sua

inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder.

Como pode-se observar no conceito proposto, a política externa reflete os interesses e aspirações de um país no cenário internacional. Mais ainda, esses interesses estão ligados à capacidade de o país alcançá-los. Ou seja, a política externa é um *continuum* da política interna, segundo Pierre Milza (Rémond, 2003, p.369):

[...] não há nenhum ato de política externa que não tenha aspecto de política interna, quer se trate dos atos mais importantes da vida dos Estados ou das manifestações cotidianas da atividade internacional. Em outras palavras: não há diferença de natureza, tampouco separação estanque entre o interior e o exterior, mas interações evidentes entre um e outro, com, entretanto, uma prevalência reconhecida do primeiro sobre o segundo.

Com efeito, o Estado-Nação tem objetivos fundamentais a serem mantidos por parte da política interna, os quais têm reflexos diretos na sua política externa, no entender de Robert L. Wendzel, em seu livro *Relações Internacionais* (1985, p.62):

- *sobrevivência;*
- *integridade territorial;*
- *preservação do sistema de crença de um estado contra modificações impostas do exterior; e*
- *proteção do sistema político ou econômico existente contra alterações impostas do exterior.*

Desse modo, a manutenção desses objetivos fundamentais demonstra a prevalência da política interna sobre a externa e reporta, necessariamente, aos assuntos relacionados à segurança e à defesa, temas de importância capital para o desenvolvimento deste trabalho, em virtude de ser na política externa, que encontramos o espaço nobre para a atuação das FA, garantindo a soberania e auxiliando na projeção do poder do Estado dentro da ordem internacional, como participantes ativas ou em estado latente, prontas a serem empregadas.

Aqui, cabe uma digressão para ressaltarmos que, se, por um lado a política doméstica define, em grande parte, a política externa, de outro, os condicionantes internacionais (e aqui não há referência apenas à política externa do país, mas a um cenário internacional mais amplo), definem aspectos importantes da política interna. Mesmo assim, acredita-se que na prevalência

da política interna sobre a externa. Como exemplo, é possível citar a rejeição da Constituição Européia por franceses e por holandeses.

Após essa caracterização de política externa, procurar-se-á realizar uma sinopse da Política Externa Brasileira (PEB), enfatizando os ciclos em que o País procurou o caminho da autonomia ou se alinhou à política externa dos Estados Unidos da América (EUA).

Desde o início do século XX até os dias atuais, a PEB, invariavelmente, leva em consideração as atitudes e ações dos EUA. E não poderia ser de outro modo, pois a magnitude e a representatividade global desse país influencia a política externa de todos os países do mundo. Mais ainda, no pós-Guerra Fria, quando os EUA passaram a ocupar sozinhos o posto de única superpotência mundial, particularmente no campo militar.

A PEB tem seu momento fundador paradigmático quando o Barão do Rio Branco ascende ao Ministério de Relações Exteriores (MRE), em 1902, e passa a utilizar, na defesa dos interesses brasileiros, a diplomacia como instrumento único para a solução dos problemas de fronteira com diversos países da América do Sul, evitando o uso do meio militar como alternativa para o caso de haver um imbróglio que leve à escalada de um conflito. Além disso, estabelece a idéia de que o Brasil é fiel cumpridor de seus compromissos nos assuntos internacionais, respeitando a decisão das arbitragens sobre as questões fronteiriças. Isso vai ser o fio condutor da PEB, e vai dar a sensação de que a diplomacia do País, a despeito de mudanças na sua condução, tem uma continuidade, propalando a idéia de que, mesmo com essas mudanças ocorridas na diplomacia, a linha mestra das ações empreendidas pelo MRE não é alterada.

Assim, surgiu a alcunha da diplomacia brasileira como sendo a *continuidade na ruptura*. O certo é que, independentemente dos rumos adotados pela PEB e das propaladas rupturas, o paradigma da utilização, quase que exclusiva, da diplomacia para se resolver questões externas em que o Brasil se viu e se vê envolvido toma conta das ações do Estado brasileiro desde aquele primeiro momento. A exceção fica por conta do período dos governos militares, de 1964 a 1985, quando as FA passaram a integrar de modo efetivo o rol dos possíveis instrumentos da PEB a serem empregados, senão o primeiro. Há de se ressaltar a influência de outros órgãos, tais como o Serviço Nacional de Informações e o Conselho de Segurança Nacional, sobre o Itamaraty nesse período.

Outra característica marcante da PEB foi o alinhamento à política externa dos EUA, iniciado por Rio Branco, quando o eixo de atuação da diplomacia brasileira deslocou-se de Londres para Washington. O Brasil apoiava as posições norte-americanas internacionalmente em troca do apoio à hegemonia política e militar brasileira na América do Sul.

Com efeito, a partir desse deslocamento, no que concerne à política externa, o Brasil esteve sempre oscilando entre uma das duas correntes que balizaram a condução dos assuntos internacionais, conforme assinala a professora Letícia Pinheiro (2001, p.45): *o Americanismo e o Globalismo - apesar de, no plano das idéias, dos valores e das doutrinas, o Brasil ter orientado suas ações pela busca da Autonomia.*

O pensamento reinante da PEB até os idos de 1960 era de que o desenvolvimento do País passava obrigatoriamente pela associação aos EUA. Essa associação manteve-se até os governos de Jânio Quadros e de João Goulart (1961 a 1964), quando esses buscaram uma posição independente dos EUA, rompendo o *Americanismo*, e inaugurando a Política Externa Independente, em direção ao *Globalismo*. Na verdade, aqueles dois presidentes deram continuidade a uma tentativa iniciada no segundo governo de Vargas de se buscar alternativas para o predomínio do Americanismo na PEB. De 1961 a 1964, período que ficou conhecido como multilateralização³, o Brasil procurou diversificar sua base industrial, ampliar os mercados externos de seus produtos, incluindo os países socialistas; garantir o direito à autodeterminação dos povos, apoiando a descolonização dos países da África; e reforçar os organismos internacionais, tudo com a finalidade de aumentar sua margem de manobra e seu poder de barganha em face dos EUA em uma época conhecida como o auge da Guerra Fria, quando os fatores ideológicos eram prevalentes e não havia espaço para tergiversações sobre de que lado se posicionar: a favor ou contra os EUA. Essa política não perdurou naquele momento, porém, abriu os espaços para que outros governos trilhassem o caminho do Globalismo.

No início dos 60, a ideologia tomou conta das ações da PEB e o primeiro governo militar, Castello Branco, retornou à situação de alinhamento aos EUA, inclusive rompendo relações com Cuba, demonstrando claramente de que lado estava o Brasil, enviando 1300 (um mil e trezentos) militares para compor a Força Interamericana de Paz (FIP), em 1965, dentre outras ações que colocavam o Brasil ao lado dos EUA. Com efeito, não se tratava de uma subordinação completamente assimétrica como as outras ditaduras centro-americanas, nas palavras de Vizontini (1998, p.37). Assim, Castello tentou construir um poder nacional que colocasse o País em posição destacada no âmbito regional.

Ocorre que os outros governos militares, a partir de Costa e Silva, buscaram, de uma forma ou outra, diversificar a atuação da PEB em direção a outros países, preocupando-se cada vez mais com o desenvolvimento do País, sem descuidar da segurança, mas diminuindo sua prioridade.

³ Entende-se por multilateralização a busca de novos espaços, regionais e institucionais, para além dos relacionamentos tradicionais (os quais não são interrompidos) de atuação política e econômica da diplomacia brasileira. (Vizontini, 1998, p.10)

Todos os governos militares após Castello Branco agiram no sentido de diminuir a influência norte-americana, em virtude das necessidades brasileiras de crescimento. Assim, de Médici a Figueiredo, o que se observou foi a insistente procura por novos parceiros em todos os continentes. Também, a PEB firmou-se por adotar posições divergentes dos EUA, como a não assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, o mar territorial de duzentas milhas, o rompimento do Acordo Militar, a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha, a criação de uma indústria bélica nacional, entre tantas outras ações que denotavam estar o Brasil em busca de seu próprio espaço na arena internacional e de seu reconhecimento como potência, se não a desejada por Médici, pelo menos a pragmática de Geisel. É claro que essas ações foram adotadas em resposta a questões particulares, como foi o caso do rompimento do Acordo Militar, no Governo Geisel, por causa das pressões do governo Carter pelos direitos humanos dos presos políticos no Brasil naquele momento.

Dessa maneira, o movimento inercial do multilateralismo foi a tônica da PEB no governo Sarney, que procurou ampliar a margem de manobra, no que concerne à economia, em relação aos EUA e aos países desenvolvidos, dando início ao processo de integração dos países platinos, por meio do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Esse caminho reduziu o nível de tensão existente entre o Brasil e a Argentina, países que buscavam, a sua maneira, a hegemonia regional e o papel de líder da América do Sul. Ainda hoje, pode-se sentir algum reflexo do antigo antagonismo, mas com menor intensidade e com pouca probabilidade de se empregar os meios militares como o cogitado nos anos 1970.

O governo Collor orientou a PEB novamente em direção aos EUA, desconstruindo o caminho trilhado por seus antecessores, por entender que o desenvolvimento do País passava necessariamente pela parceria com aquele país e com os países desenvolvidos. Mais ainda, adotou no Brasil a política neoliberal na economia, confirmando a opção preferencial pelos EUA, seguindo plenamente a cartilha de recomendações do Consenso de Washington⁴.

Como se sabe, o governo Collor não durou o suficiente para consolidar as ações iniciadas de redução do Estado, como a verificada na Grã-Bretanha de Thatcher, mas semeou o terreno para que a desestatização fosse executada durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Com efeito, a queda do Muro de Berlim, decretando a falência do comunismo prático, teve grande influência na retirada do fator ideológico da temática mundial e brasileira,

⁴ Reunidos na capital americana em novembro 1989 no International Institute for Economy, funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiam um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento.

por via de consequência. Com isso, a economia, até então subordinada à política, aflorou como principal assunto e passou a ser nau capitânea das ações empreendidas pela PEB. Os temas econômicos tomaram conta da agenda do governo e assuntos como os de segurança e de defesa foram colocados de lado.

O governo-tampão de Itamar Franco retornou o caminho multilateral, amenizando a aliança com os EUA, iniciada por Collor, e tendo o MERCOSUL como prioridade, porém não excludente de outras parcerias. Com isso, o Brasil passava a ser um *global trader*, conforme denominação de Celso Lafer, ministro do MRE.

Nos governos FHC, a PEB adotou uma lógica dupla: grotiana no âmbito global, sendo a favor da cooperação e pela justiça; e hobbesiana no âmbito regional, buscando o poder e a hegemonia.

Para levar a efeito essa Política, FHC declarou que o Brasil, em sua lógica grotiana, era um País pacífico, sem pretensões de uso de armas nucleares e assim podia prescindir de armas atômicas, assinando o TNP. No entanto, não admitia a ingerência externa a outros países, confirmando também a lógica hobbesiana. Internamente, no campo econômico manteve-se subserviente ao Consenso de Washington.

Por fim, o governo Lula busca construir a imagem do Brasil com vocação para liderar, isoladamente ou em conjunto com outros países, os subdesenvolvidos e em desenvolvimento, em ações de grande repercussão contra a hegemonia do G-7⁵. Como por exemplo, podem-se citar a iniciativa do G-20⁶ e a Cúpula América do Sul e Países Árabes. No entanto, não se desvencilha da prevalência da economia nos assuntos internos e externos, bem como atribui baixa prioridade para os temas de defesa e de segurança.

Na verdade, a PEB atual dá continuidade ao multilateralismo e assume novamente a busca por maior inserção na arena internacional, tentando conquistar objetivos da época de Getúlio Vargas, como a vaga permanente no Conselho de segurança das Nações Unidas.

Com isso, as seguintes premissas da PEB serão levantadas:

- busca projeção no âmbito internacional;
- enfatiza a diplomacia para solução de controvérsias;
- é dicotômica, uma no âmbito regional e outra no âmbito global;
- prioriza a economia nos assuntos internacionais; e

⁵ Sete países mais ricos do mundo (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Japão e Canadá).

⁶ G-20 - grupo de países em desenvolvimento criado em 2003, às vésperas da última Conferência da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancun, para defender interesses comuns no setor agrícola junto às grandes potências.

- desconsidera a participação das FA de modo sistemático como instrumento da PEB.

Ao passar pelas ações da PEB discorridas, nota-se que o instrumento FA, com raras exceções como a participação na 2ª Guerra Mundial, foi e é pouco utilizado na consecução dos objetivos estabelecidos pelo mais alto nível político. Senão, observe-se: como o Brasil pretende enfrentar as missões atribuídas aos membros do Conselho Permanente das Nações Unidas se tem grandes dificuldades para manter suas FA adestradas e em condições de serem empregadas imediatamente quando necessário? Devemos lembrar o que disse Henry Kissinger, (1999, p.354) de que *“as ações diplomáticas sem o respaldo de força militar são apenas exercícios de lirismo”*.

3-4 Política de Defesa Nacional e Política Militar de Defesa

A seguir, serão abordadas a Política de Defesa Nacional (PDN) e a Política Militar de Defesa (PMD), as quais expressam, pela primeira vez em nossa história, o pensamento brasileiro em termos de segurança e de defesa. Retirar-se-ão dessas duas políticas os aspectos mais relevantes para o emprego das FA como instrumento da Política Externa.

A PDN tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, no caso de ameaça externa, em concordância com a Constituição Federal e a atitude externa do País, ou seja, a utilização dos meios diplomáticos para resolver as controvérsias e o fortalecimento da paz e da segurança internacionais. Também serve de célula *mater* para todas as outras políticas relacionadas com o tema de defesa.

Assim, em seu item 2.5, a PDN é clara ao afirmar a necessidade de existirem FA compatíveis com a estatura e as pretensões do Brasil (1996, p.5):

O quadro de incertezas que marca o atual contexto mundial impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes. Não é realista conceber um Estado de razoável porte e de influência internacional que possa abdicar de uma força confiável. As Forças Armadas são instrumento para o exercício do direito de auto-defesa, direito esse, aliás, inscrito na Carta das Nações Unidas.

Desse modo, a PDN estabelece os objetivos da Defesa Nacional (1996, p 07):

- *a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;*
- *a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas;*
- *a preservação da coesão e da unidade da Nação;*
- *a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;*
- *a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior*
- *a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e*
- *a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.*

Para atingir esses objetivos, a PDN ressalta em seu item 4.1, da página 7, que o *escopo de atuação do Estado brasileiro na área de defesa tem como fundamento a obrigação de prover segurança à Nação, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito* (grifo do autor).

Como pode-se observar, as FA devem estar permanentemente prontas para serem empregadas, *devendo estar ajustadas à estatura político-estratégica da Nação e estruturadas de forma flexível e versátil para atuar, com presteza e eficácia, em diferentes áreas e cenários*, conforme o previsto no item 4.6, da página 9.

A PDN também aborda, no número 5. DIRETRIZES, página 9, a necessidade de as FA participarem ativamente de ações na área internacional. Como exemplos:

- *participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;*
- *intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas; e*
- *proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar.*

Apesar de todas essas considerações supracitadas, a PDN utiliza, por diversas vezes, a solução de conflitos pela via diplomática e a índole pacífica da Nação, como o prescrito nos itens:

2.13. A capacidade militar e a diplomacia são expressões da soberania e da dignidade nacionais, e o Brasil tem demonstrado, de forma consistente e clara, sua

determinação em viver em paz e harmonia, segundo os princípios e as normas do direito internacional e em respeito aos compromissos assumidos.

4.2uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo

.... busca da solução pacífica de controvérsias, com uso da força somente como recurso de autodefesa.

4.3 A vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz.

Logo, infere-se que é determinante a prevalência das atividades do MRE, mesmo em se tratando da PDN.

Cabe neste ponto ressaltar a existência de uma nova proposta de PDN. Em substituição à de 1996, o Ministro de Estado da Defesa enviou, através do Aviso Nr 003/DPDN/DPE/SPEAI/MD, em 12 de janeiro de 2005, essa nova proposta para ser apreciada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) do Conselho de Governo, conforme prevê o Decreto Nr 4.801, de 06/08/2003. A nova proposta, após analisada, deverá ser submetida ao Presidente da República para aprovação.

A seguir os assuntos da PMD relevantes para a temática em estudo serão abordados. O correto seria existirem as outras políticas setoriais relativas à defesa: econômica, científico-tecnológica, etc, porém não existem. Assim, tratar-se-á somente da PMD.

Em primeiro lugar, a PMD é a política setorial que tem por finalidade estabelecer os objetivos a serem alcançados pela expressão militar do Poder Nacional, no sentido de capacitar essa expressão a atender o previsto na PDN. A PMD também condiciona a Estratégia Militar de Defesa.

Com efeito, a PMD é extremamente enxuta, contendo apenas quatro páginas, apresentando algumas considerações gerais importantes, tais como (2002, p.13):

- *no quadro da evolução da conjuntura internacional, e para respaldar o efeito dissuasório estabelecido na PDN, as Forças Armadas devem estar permanentemente preparadas, considerando a imprevisibilidade dos contenciosos internacionais. Para tal, medidas devem ser adotadas de forma a capacitá-las a responder tempestiva e adequadamente às eventuais crises, valendo-se de acompanhamento e análise da conjuntura, que permitam a definição dos possíveis cenários adversos à segurança do Brasil.*

- *o espaço estratégico-militar brasileiro extrapola a massa continental sul-americana e inclui porção substancial do Oceano Atlântico. Entretanto, é factível a atuação das Forças Armadas em outras áreas, no atendimento a compromissos internacionais ou respaldando ações políticas do governo, na defesa dos interesses nacionais.*

- *a participação crescente das Forças Armadas em operações internacionais de manutenção da paz tem sido um eficiente instrumento para a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional.*

- *o Brasil recorrerá ao conflito armado, depois de esgotadas as possibilidades de solução diplomática ou arbitragem de eventuais contenciosos em que o país venha a se envolver, devendo estar preparado para: a defesa de seu território, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros; e a defesa dos interesses nacionais.*

Mais além, a PMD expõe os objetivos militares de defesa (2002, p. 17), dos quais extraírem-se os mais significativos para o tema:

- *a participação efetiva em apoio à política externa do País;*
- *a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e*
- *o fortalecimento da confiança mútua entre as Forças Armadas brasileiras e das nações amigas*

Por fim, a PMD traz diversas Diretrizes Militares de Defesa, em seu capítulo 4. Foi destacada apenas uma, que consolida praticamente todas as outras : *v) manter as Forças Armadas aptas a desempenhar as atividades previstas em lei e em acordos e tratados internacionais dos quais o Brasil participe (2002, p 21).*

Após a análise das duas políticas (PDN e PMD), é possível verificar que estão perfeitamente orientadas pela PEB. Dessa forma, serão extraídas algumas premissas que influenciarão diretamente as ações das FA:

- emprego da força como último recurso;
- manutenção de FA permanentemente adestradas para a defesa da Pátria e de seus interesses;
- participação em operações de manutenção da paz; e
- utilização da estratégia da dissuasão.

Todas as premissas levantadas ao longo deste capítulo servem de parâmetros para a preparação e o emprego das FA brasileiras. Essas premissas também demonstram a necessidade de estreito relacionamento entre essas FA e os demais órgãos envolvidos com a defesa e com a segurança nacionais, particularmente o ministério das Relações Exteriores. Ficou claro, pois, após este estudo, que o País privilegia a diplomacia como instrumento primeiro para a solução de conflitos.

Por um lado, o Brasil vem procurando, cada vez mais, aumentar sua participação nas decisões internacionais. Nesse sentido, demonstra, ou procura demonstrar, ser um País pacífico, ser um fiel cumpridor das leis e normas internacionais, sem, no entanto, abrir mão de sua soberania, ainda que limitada por força dessas leis e normas. Mais ainda, procura a indicação para o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, quando, se um dia, este for ampliado.

Por outro lado, o País convive com poder nacional de nível médio, óbices econômicos e sociais a serem superados no âmbito interno, pouca preocupação com os assuntos relacionados à defesa e à segurança e a existência de ameaças, difusas ou não, ao território nacional, particularmente à Região Amazônica.

Por fim, o uso das FA pode ser visualizado em duas direções: em ações de projeção nacional, como o envio de tropas em missões de paz, sob a égide dos organismos internacionais (como será abordado no capítulo 6 – A Não Guerra); e a manutenção de condições mínimas dissuasórias a ameaças de qualquer natureza (como verificar-se-á no capítulo 5 – A Guerra). Essas ações, em ambos os casos, devem estar integradas com outras, levadas a efeito por todas as estruturas estatais envolvidas na consecução dos objetivos do País, no que tange à Política Externa, de modo a se proceder a otimização de todos os recursos disponíveis e a maximização dos resultados, particularmente o MD e o MRE.

Capítulo 4

O EMFA e o MD

Após discorrer sobre as premissas condicionantes do emprego das Forças Armadas (FA), estabelecendo os parâmetros dentro dos quais as Forças atuam, é necessário um aprofundamento na estrutura e no funcionamento do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e do próprio Ministério da Defesa (MD) para verificar as alterações introduzidas na direção de se subordinar as FA brasileiras ao poder civil e também verificar se essas estruturas atendiam, no caso do EMFA, e se atendem, no caso do MD, as atividades da *guerra* e da *não-guerra*, as quais serão abordadas nos capítulos 4 e 5, respectivamente, levadas a efeito pelas FA em proveito da Política Externa Brasileira (PEB).

Este capítulo mostrará como a estrutura emergida da Segunda Guerra Mundial, o Estado-Maior Geral (EMG), foi se adequando às necessidades de segurança e de defesa do País e do mundo e como as transformações pelas quais passou o EMG foram levando o poder militar a ser gerido pelo poder civil, quando da implantação do Ministério da Defesa (MD), sem, no entanto, deixar de verificar se essas alterações conseguiram extrair o máximo das FA para cumprir as premissas estabelecidas no capítulo anterior.

4-1 O Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA)

A Segunda Guerra Mundial foi o fato desencadeador da reestruturação das FA em quase todos os países do mundo. A aplicação do poder militar deveria ser coordenada no mais alto nível, incluindo todas as forças singulares em combate. A criação de uma estrutura integradora e planejadora do esforço de guerra tornava-se condição essencial para o desenvolvimento de todas as atividades militares durante o conflito e proporcionava, além da economia de meios, a necessária sinergia para a execução das operações.

À época da Segunda Guerra, o Brasil tinha três ministérios militares – o Ministério da Marinha, o da Guerra e o recém criado, em janeiro de 1941, Ministério da Aeronáutica – não dispondo de nenhuma estrutura que pudesse centralizar as ações desses ministérios.

Por essa razão, em 1942, o Estado-Maior do Exército elaborou um anteprojeto para criar a Comissão de Coordenação das Forças Armadas para a Direção da Guerra, tendo como principais missões realizar as ligações de Estado-Maior, conciliar os planejamentos e racionalizar os gastos e o preparo das forças singulares, quando do envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB) para lutar nos campos da Itália a partir de 1944. O certo é que esta Comissão foi a primeira iniciativa de se integrar as FA, além, é claro, de poder ser entendida como o embrião do futuro EMFA e do próprio MD.

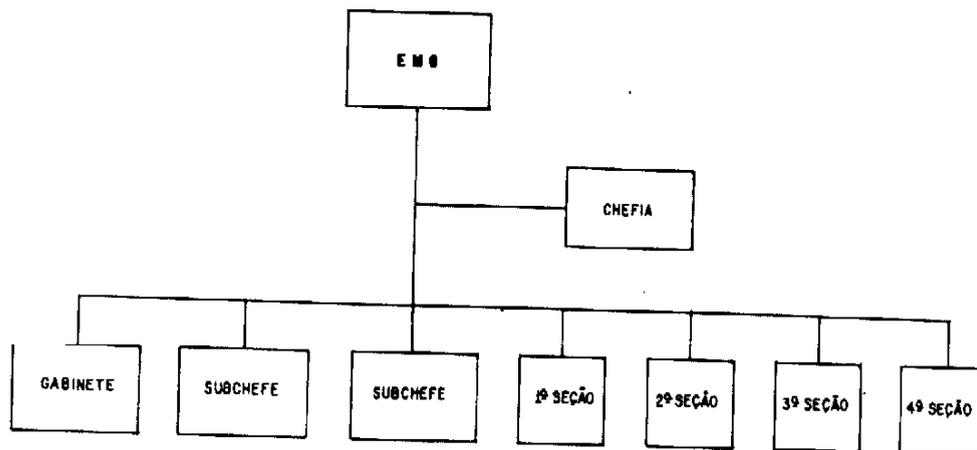
Durante todo o decorrer da participação do Brasil na Segunda Guerra, não houve modificação na estrutura militar, mas os estudos continuaram para adequar as FA brasileiras aos novos tempos, o que se daria logo após o retorno da tropa brasileira, com o Decreto Lei nº 9107, de 1º de abril de 1946, dando nova constituição às FA, particularmente ao Exército, que adotou muito da organização norte-americana, criando, por exemplo, divisões de exército, tropas blindadas e mecanizadas.

Antes, porém, de se estabelecer o EMFA, foi criado o Estado-Maior Geral (EMG) pelo Decreto Lei nº 9520, de 25 de julho de 1946, com base na experiência adquirida pela Comissão de Coordenação na condução das atividades militares entre os Estados-Maiores das três forças singulares. As missões do EMG eram praticamente as mesmas da Comissão.

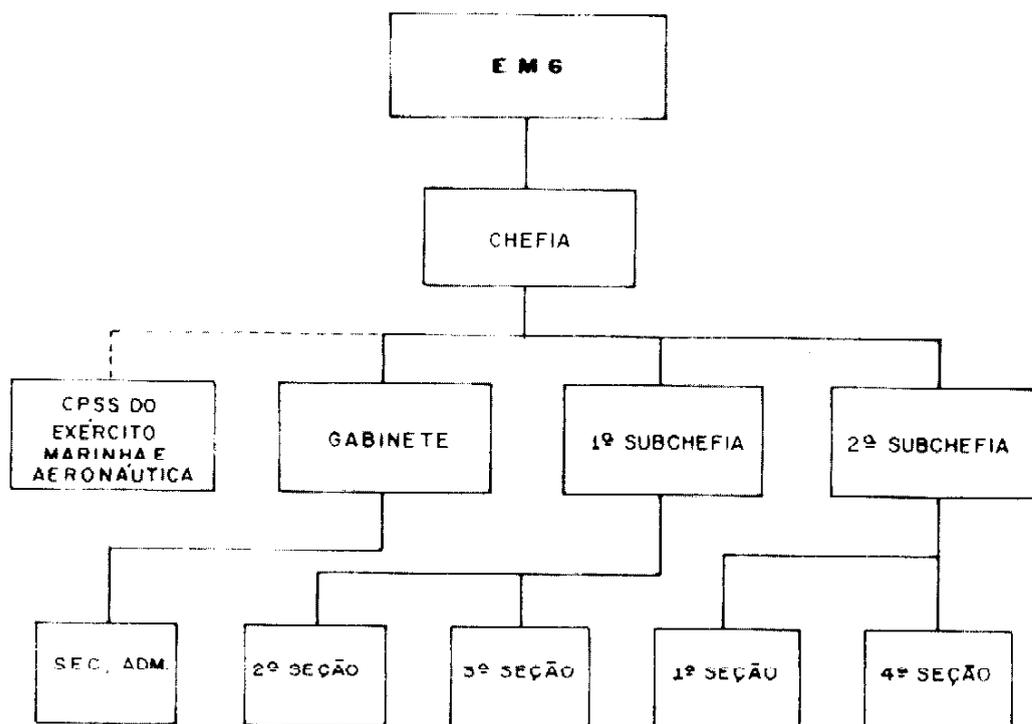
A denominação de EMG não era a mais adequada, já que cada força tinha seu próprio Estado-Maior como órgão de direção geral. Então, modificou-se o nome para Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), por meio da Lei 600-A, de 24 de dezembro de 1948. Ou seja, dois anos depois da criação do EMG, este experimentou a primeira das muitas modificações pelas quais passaria ao longo de seus cinquenta e três anos de existência até ser substituído pelo MD.

Nos organogramas do EMG e do EMFA referentes ao período de 1946 a 1949, período este no qual houve quatro alterações significativas, é possível verificar que o Estado-Maior das Forças Armadas procurava se adequar às necessidades estratégicas e operacionais de emprego dentro das mudanças ocorridas entre a Segunda Guerra e o início da Guerra Fria. Com isso, observa-se grande incremento no número de órgãos criados, inclusive a implantação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, para tratar de assuntos de segurança e de defesa, com claro viés ideológico.

Em 1946, o EMG foi constituído à semelhança de um Estado-Maior de organização militar, com as seções de apoio e chefia e as quatro seções básicas: 1ª - pessoal; 2ª - informações; 3ª - operações e 4ª - logística, conforme o organograma abaixo.



Logo em 1947, conforme o organograma a seguir, houve a primeira reestruturação, subordinando as áreas afins de informações e operações e de pessoal e logística às 1ª e 2ª subchefias, respectivamente. No entanto, a criação mais importante, em termos de futura integração, foi a criação da Comissão Permanente dos Serviços de Saúde (CPSS) das três forças.



Dentre as atribuições mais importantes, podem ser listadas: preparar as decisões relativas à organização e emprego em conjunto das FA; colaborar no preparo da mobilização

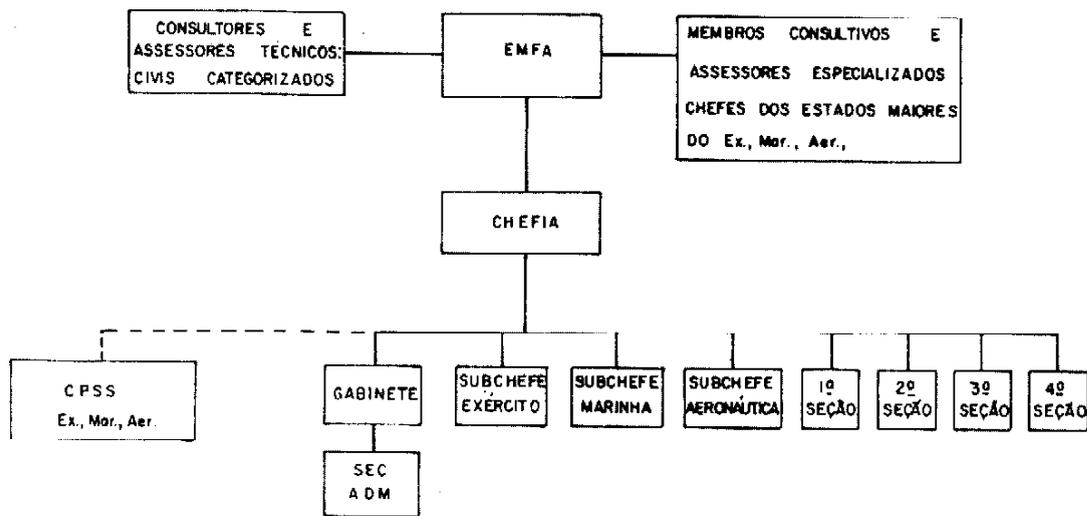
total da nação para a guerra e supervisionar o preparo e a execução dos exercícios combinados. Tais atribuições, independentemente de época, continuariam a fazer parte de todos os regulamentos dessa instituição e de seus futuros substitutos: EMFA e MD.

O surgimento do EMFA, no fim de 1948, tinha como finalidade precípua assessorar, nos assuntos de segurança e de defesa, diretamente o presidente da República, estando subordinado diretamente a este. Assim, a estrutura do EMFA era ampliada para empreender tal missão, tendo, além das seções normais de EM, estabelecido três subchefias, uma para cada Força, mais dois órgãos de aconselhamento: um militar, que incluía os chefes de EM das três Forças, e outro civil, com a adjetivação de categorizados, não se encontrando explicação para o termo, nem sendo encontrado registro de convocação de civis para tratar de qualquer assunto de interesse do EMFA. Podemos inferir que as consultas se davam informalmente ou o braço consultivo civil não era utilizado.

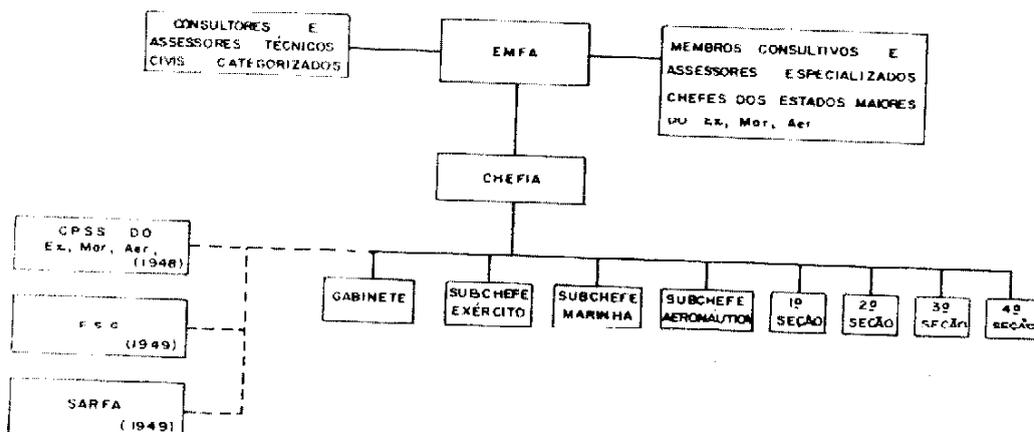
Na verdade, o primeiro organograma do EMFA (conforme quadro a seguir) ao invés de buscar a integração entre as FA, acabava mantendo a separação das FA pelo estabelecimento de subchefias do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Os subchefes eram indicados pelos chefes de EM das Forças *na qualidade de representantes pessoais destes junto ao EMFA* (Banha, 1987, p. 165). Como se pode perceber, a proximidade física não atenuou a distância de pensamento e interesses singulares.

Também não foi criada nenhuma organização para tratar de temas ligados à área internacional, bem como não se buscou a aproximação sistematizada e o envolvimento de outros ministérios, particularmente o MRE, relacionados com os assuntos do emprego das FA, seja em operações de guerra, seja em outro tipo de operações, fato que se manteria até a última modificação do EMFA em 1986, quando se introduziu pela primeira vez a Assessoria Internacional.

Outro problema ocorrido foi que o chefe do EMFA só passou a ter o status de ministro em 14 de julho de 1970, pelo Decreto-Lei nº 5590. Até então, os ministros militares das Forças singulares detinham prerrogativas superiores àquele a que deveriam se subordinar. Em outras palavras, apesar de o EMG e o EMFA terem sido gerados para amenizar os problemas visualizados durante a Segunda Guerra, a prática mostrou-se bastante diferente.



A maior novidade observada no organograma a seguir, de 1949, foi a criação e a subordinação da ESG ao EMFA. Essa Escola teria por atribuição formar a massa crítica de pensadores sobre a segurança e a defesa; porém, seus cursos derivaram para estudos mais amplos relativos ao planejamento estratégico no nível político e ao desenvolvimento nacional. A segurança passou a ser subproduto do desenvolvimento, conforme pensamento do mentor da ESG, Golbery do Couto e Silva. Com isso, a tão sonhada formação de massa crítica de “civis categorizados” e “militares especializados” não foi atingida. A carência desses recursos humanos seria sentida quando da criação do MD e, porque não dizer, até os dias atuais.



Outro órgão da nova estrutura foi o Serviço de Assistência Religioso das FA (SARFA)

Na tentativa de ir adequando o EMFA às necessidades do País e do Mundo, houve mais sete modificações organizacionais 1953/4; 1959; 1963, 1969; 1973; 1985 e a última em 1986⁷.

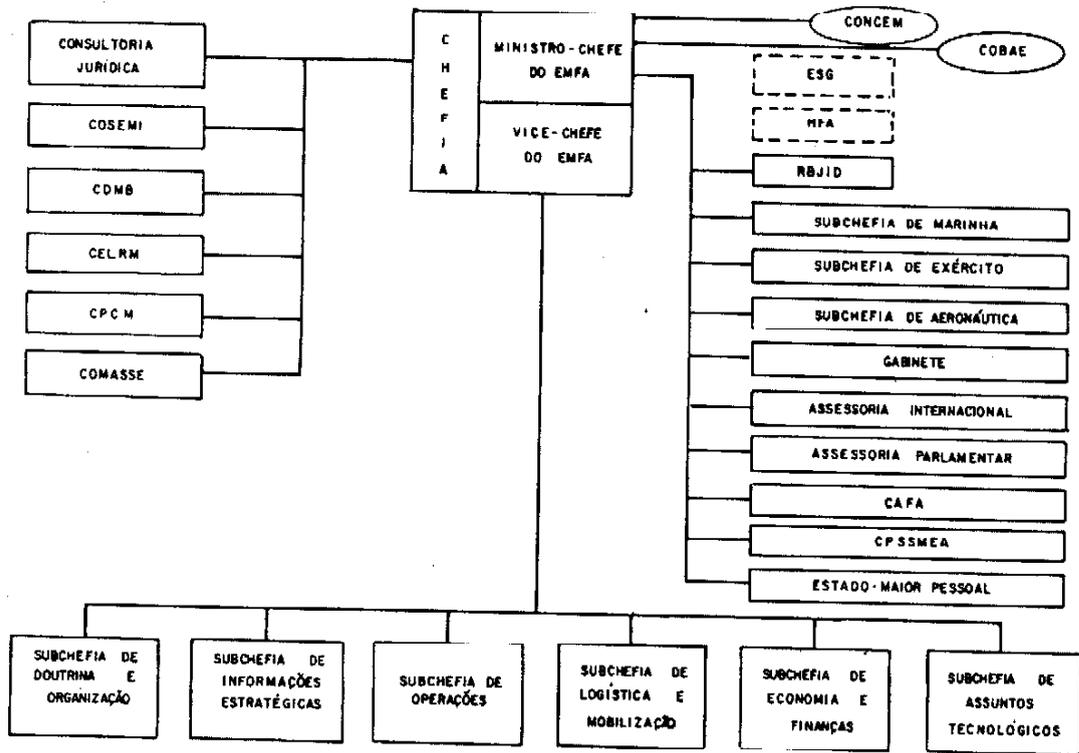
Será apresentada somente a de 1986, porque ela representa todo o enorme crescimento do EMFA ao longo dos anos, sem, contudo, modificar significativamente suas atribuições básicas:

- assessorar o Comandante Supremo (presidente da República) nos assuntos pertinentes ao correto emprego do poder militar; e

- proceder estudos, planejar, orientar e coordenar as atividades comuns às FA.

A partir de 1986, o EMFA e as Forças singulares já estavam sendo pressionados para se constituir em uma única instituição, integrando-se em um Ministério da Defesa, organização que seria capaz de realizar o que o EMFA não havia conseguido, seja pela ausência do espírito de força armada, seja pela tentativa das forças singulares quererem manter seu prestígio e assento privilegiado ao lado do presidente da República, seja pela desconfiança da capacidade dos civis em gerenciar os assuntos de segurança e de defesa guardados pelos militares, fato que ainda persiste.

⁷ O significado das siglas está no Anexo "B".



A Assessoria Internacional nascia com missões bastante tímidas se considerarmos as necessidades e os interesses brasileiros no campo externo. (1987, p. 218):

- acompanhar e apreciar os assuntos internacionais de interesse do EMFA;
- assessorar o Ministro-Chefe do EMFA em questões de natureza política internacional de interesse militar;
- manter entendimentos com diferentes órgãos do MRE, em relação a assuntos de sua competência, sempre que se fizer necessário; e
- cooperar, quando solicitado, nos estágios de orientação para adidos militares brasileiros, bem como para militares e civis nomeados pelo EMFA para o exercício de cargos ou funções no exterior e, em particular, na Junta Interamericana de Defesa (JID) e no Colégio Interamericano de Defesa.

Basta lembrarmos que, nesta época, o Brasil possuía um dos maiores parques industriais de material bélico e era o 4º em vendas de material de emprego militar do mundo. Além disso, o País buscava maior participação na arena internacional, como exemplifica a iniciativa da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A despeito das dificuldades de integração entre as Forças singulares e de entendimento da necessidade de se operar em conjunto, o EMFA conseguiu levar a efeito diversos trabalhos, como por exemplo:

- elaboração do Manual de Doutrina Militar Brasileira;
- cadastramento das indústrias no País em condições de fornecerem material de emprego militar ou relacionado com segurança;
- desenvolvimento de um planejamento para uma economia de guerra;
- estudos referentes ao apoio logístico que transcendia às responsabilidades de cada força singular;
- levantamento de dados referentes a despesas militares do Brasil, em relação ao campo internacional;
- execução do “Exercício EMFA/84”, primeiro exercício interforças coordenado pelo EMFA;
- implantação da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais;
- instalação do Centro de Operações do Comando Supremo (COCS);
- elaboração da proposta da Diretriz Estratégica de Mobilização Militar (DEMM);
- estudo sobre o sistema de navegação Tietê-Paraná, tendo em vista a Logística Militar;
- elaboração e atualização de avaliações estratégicas militares de países e áreas de interesse das FA;
- conclusão do trabalho interministerial sobre a utilização do satélite Brasilsat pelas FA; e
- estudo sobre a aviação embarcada no navio aeródromo Minas Gerais, da Marinha do Brasil, mantendo os aviões com a Força Aérea.

Por fim, ressaltam-se dois trabalhos realizados que têm especial interesse para este estudo. O primeiro, ligado à guerra, quando o EMFA atualizou todas as Hipóteses de Guerra – HG – (atuais Hipóteses de Emprego – HE) e reviu todos os planos operacionais, logísticos e de aprestamento das FA para satisfazer as hipóteses no caso de virem a ocorrer na realidade. O segundo trabalho, em 1965, foi a preparação do Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana na República Dominicana (FAIBRAS), em todos os assuntos relativos à missão. Para isso, o EMFA foi autorizado a estabelecer as ligações com o MRE e entendimento com os ministérios militares (grifo do autor).

Como pode-se observar, por esses dois exemplos acima, as atribuições do EMFA, em grande medida, estavam diretamente ligadas à política externa. Mesmo assim, não havia um

sistema permanente que permitisse a condução conjunta das atividades relacionadas ao emprego das FA de modo institucionalizado, pois as três Forças mantinham-se autônomas para quase todos os assuntos ligados à área de defesa e de segurança. Mais ainda, o MRE praticamente não considerava as FA como parte do sistema para executar atividades de política externa.

4-2 O Ministério da Defesa (MD)

A idéia de integração das FA brasileiras sob comando único surgiu quando da criação e estruturação do Estado-Maior Geral (EMG), em 1946, e de seu sucessor, o EMFA, em 1948. Mais adiante, em 1967, o então presidente da República, Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, era amplamente favorável à idéia de subordinar as três Forças a um ministério, o qual receberia o nome de Ministério das Forças Armadas. Para isso, Castello Branco assinou o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a fim de promover estudos para elaborar o projeto de lei para efetivar aquele Ministério. O projeto não foi levado adiante e permaneceu a situação anterior de se manter os três ministérios militares, mais o EMFA, que nesta data ainda não tinha o status de ministério, o que seria concedido em 1970.

De 1967 até 1992, o assunto sobre o ministério único permaneceu hibernando, não sendo sequer levantado na Constituinte de 1988. Foi somente no ano de 1993 que o tema voltou à pauta de discussões, quando o então futuro presidente, Fernando Henrique Cardoso, declarou que em seu plano de governo previa reiniciar as discussões sobre a criação do Ministério da Defesa (MD). A intenção do presidente era a de implantar o MD já no primeiro mandato. A idéia de Fernando Henrique de otimizar o sistema de defesa nacional, formalizar uma política de defesa sustentável e integrar as três Forças, racionalizando as suas atividades, era exatamente igual à levantada em 1946 para a criação do EMG. A diferença foi a capacidade de colocá-la em prática. Assim mesmo, Fernando Henrique só logrou seu intento no transcurso de seu segundo mandato.

Entre os anos de 1995 e 1996, diversos estudos foram produzidos para justificar, inicialmente, as razões de se adotar o MD e, posteriormente, para efetivar a transformação do EMFA em MD. Conjuntamente com os estudos realizados, houve também entendimento com os militares para se retirar o status de ministérios das três Forças, passando-os para Comando, talvez a tarefa mais difícil, e colocar um civil à frente do Ministério. Para isso, foram instituídos alguns artifícios como a nomeação do comandante de cada Força ser prerrogativa do presidente da República e a manutenção de grande autonomia aos comandantes para gerenciarem suas respectivas Forças, sem a ingerência direta do ministro da Defesa.

Para justificar a criação do MD, bastou comparar com o que se passava no Mundo. De cento e setenta e nove países pesquisados, apenas vinte e três não possuíam forças armadas integradas por um único ministério, entre eles o Brasil. Mais: todos os países com a dimensão política, a extensão territorial, a população e o efetivo das forças armadas semelhantes aos do Brasil tinham um MD ou órgão semelhante para integrar suas forças.

Dentre os estudos, o mais proffcuo foi o levantamento realizado junto ao MD de nove países com a finalidade de montar uma estrutura de MD compatível com as necessidades do País, a partir da transformação e do aproveitamento da estrutura do próprio EMFA.

Os países estudados e a data de implantação de seus respectivos MD, ou estrutura semelhante que enquadrasse as três Forças, estão na tabela a seguir:

Nome do país	Ano de implantação
Alemanha	1955
Argentina	1955
Chile	1932
Espanha	1977
Estados Unidos da América	1949
França	1959
Grã-Bretanha	1964
Itália	1927
Portugal	1988

O ano de implantação acima mencionado refere-se à aprovação de lei regulando o MD, ou estrutura semelhante, naqueles países; porém, não significa, necessariamente, o pleno funcionamento e integração das Forças Armadas, nem a completa aceitação de subordinação ao poder civil. O processo de efetivação do MD deu-se de forma bastante diferente em cada país estudado e levou de dois anos na Alemanha até sessenta e cinco anos no Chile e na França. Até mesmo países como os Estados Unidos da América e Grã-Bretanha levaram cinquenta e vinte e um anos, respectivamente.

Também é possível verificar dois países iniciando a tentativa de integração de suas FA antes mesmo da Segunda Guerra, como o Chile e a Itália. Com efeito, a efetivação de uma estrutura tipo MD nesses países se deu bem depois, em 1977 no Chile e em 1962 na Itália. Assim, confirma-se que o motor da integração interforças foi realmente a Segunda Guerra Mundial.

O estudo mostrou também uma grande diversidade na estruturação dos MD dos nove países estudados. Para se ter uma pequena idéia dessa diversidade, três exemplos serão citados: o MD do Chile com responsabilidade pelas forças de segurança pública (polícia nacional); o da França, com responsabilidade pelas atividades nucleares; e o de Portugal, responsável pelas indústrias de defesa. A unanimidade verificada nos nove países ficou por conta, constatação óbvia, da colocação da Marinha, do Exército e da Aeronáutica sob comando único, o que não poderia ser diferente. Dessa maneira, o estudo demonstrou a necessidade de se buscar um modelo próprio para o Brasil, procurando extrair o melhor de cada modelo, sem perder de vista o que podia ser aproveitado da estrutura pré-existente – o EMFA, pois era ele próprio o responsável pelos estudos até então realizados.

Para continuar os estudos de criação do MD, o presidente Fernando Henrique Cardoso mandou organizar um Grupo de Trabalho Interministerial e nomeou o senador Elcio Álvares para exercer o cargo de ministro Extraordinário da Defesa, em 1º de janeiro de 1999. A missão do Grupo e do ministro era definir as diretrizes para implantar o MD ainda em 1999.

Após cinquenta e três anos, desde a implantação do EMG, a Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, criava o Ministério da Defesa brasileiro e estabelecia as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA, a partir do dia 10 de junho de 1999. Nascia, assim, a terceira tentativa de se integrar as FA e de colocá-las sob comando unificado.

Com o surgimento do MD, foram estabelecidos, dentro da nova organização, os comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica sem o status de ministério até então ostentado, colocando os comandantes dessas Forças sob o comando de um ministro civil.

Ao se observar o processo de efetivação do MD dos países estudados, quando o tempo decorrido entre a criação e a completa integração demorou em média quase vinte e cinco anos, pode-se inferir sobre a longa jornada ainda a ser percorrida pelo MD brasileiro, por estar, agora em 2005, com apenas seis anos.

O MD espelha em sua organização, ocupação de cargos e atribuições a busca do consenso entre as três Forças, o que marcou a sua criação, pois o pensamento existente dentro das FA brasileiras era o de se manter os ministérios militares independentes e, por esta razão, ainda há problemas advindos de interesses conflitantes ou divergentes a serem resolvidos urgentemente, como será relatado após a apresentação do organograma do Ministério.

A maior crítica a ser feita à montagem do MD foi a horizontalidade estabelecida entre os três principais órgãos de planejamento e de ação para os assuntos de segurança e de defesa. Colocou-se, em um mesmo nível, o Estado-Maior de Defesa (EMD), a Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (SELOM) e a Secretaria de Política, Estratégia e

Assuntos Internacionais (SPEAI), conforme observamos no organograma abaixo. As vagas de chefia para esses órgãos são preenchidas por oficiais generais de quatro estrelas das Forças (almirante-de-esquadra, general-de-exército e tenente-brigadeiro) em sistema de rodízio. Com isso, além de não haver hierarquia entre os órgãos, os chefes permanecem não mais que dois anos em cada função, levando à solução de continuidade nos trabalhos. Para se ter uma idéia dessa concepção, em nenhum país daqueles pesquisados verifica-se a existência de um sistema semelhante.

Outro problema é que as Forças se subordinam diretamente ao Ministro da Defesa, mantendo a semi-autonomia pretendida pelos militares quando da criação do MD. O normal seria um órgão do MD, preferencialmente o EMD, enquadrar as três Forças e todos os departamentos e divisões que tratassem do preparo e do emprego dessas Forças para a *Guerra* e a *Não Guerra*. Na verdade, a proposta inicial era a de colocar as Forças sob o comando de um chefe militar de quatro estrelas, em sistema de rodízio entre as três Armas, mantendo os mais antigos de cada Força como chefe de estado-maior; porém, a idéia não foi levada adiante por não haver acordo, possivelmente por causa da subordinação a ser criada.

Apesar do exposto acima, houve, sem dúvidas, consideráveis avanços, quando feita a comparação com o EMFA.

A seguir, serão abordados os dois principais órgãos do MD para este estudo: o Estado-Maior de Defesa (EMD) e a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI). Também serão ressaltadas as principais atribuições de cada um desses órgãos, relacionadas no Regulamento Interno dos Órgãos integrantes da estrutura organizacional do Ministério da Defesa (Portaria Nº 1037, de 13 de novembro de 2003).

4-2.1 Estado-Maior de Defesa (EMD)

No tocante à operacionalização da estrutura de defesa e do preparo das FA para a guerra, o EMD possui organograma semelhante ao primeiro EMG, mantendo as clássicas seções de Estado-Maior: Subchefia de Inteligência; Subchefia de Operações; Subchefia de Logística; e criando a Subchefia de Comando e Controle, ao invés de Pessoal, ficando esta parte sob controle das Forças.

O EMD possui diversas atribuições previstas no Art 1º. do Capítulo I (DA COMPETÊNCIA), do Anexo III, das quais destacam-se as seguintes:

- I - formular a doutrina e o planejamento do emprego combinado das Forças Armadas;*
- II - planejar e/ou acompanhar as operações militares de emprego combinado*

das Forças Armadas;

III - formular a Política para o Sistema Militar de Comando e Controle;

IV - formular a doutrina comum de Inteligência Operacional;

(...)

VII - planejar e acompanhar a participação das Forças Armadas em operações de manutenção de paz.

A preocupação em se colocar uma Subchefia de Comando e Controle (ver organograma a seguir) já demonstrava sensível avanço, porque foi por meio dessa Subchefia que se pôde superar as dificuldades de coordenar e de operar as Forças, permitindo a interoperabilidade entre diferentes meios de comunicação e de transmissão de dados. Também permitiu ao comandante supremo, se desejasse, comandar as operações em tempo real de dentro do Centro de Operações do Comando Supremo (COCS), em Brasília.

Como pode-se observar por suas atribuições, o EMD é o responsável pelo adestramento coletivo das Forças, mantendo a operacionalidade necessária para fazer face às possíveis ameaças ao País que requeiram o emprego das FA, tanto para o caso de conflito, como para o caso de operações de manutenção da paz.

Mais ainda, o EMD desenvolve as Hipóteses de Emprego (HE)⁸ coerentemente com essas possíveis ameaças, integrando todos os planos das três Forças concernentes a cada HE. Também tenta integrar esses planos com os outros ministérios que tenham envolvimento com a HE. Aqui reside o maior problema, pois falta um sistema para essa ligação interministerial.

Dessa forma, já foram realizadas quinze operações combinadas⁹ em menos de seis anos de MD. Basta lembrar da solitária manobra combinada, em 1984, única durante todo o período do EMG e do EMFA, em seus cinquenta e três anos, para ver a melhoria no planejamento e na execução de exercícios envolvendo os meios aéreos, terrestres e navais.

4-2.2 Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI)

De modo a atender às transformações no cenário internacional, o MD foi contemplado com a criação desta Secretaria para tratar de temas importantíssimos para a segurança e defesa do País: a Política de Defesa Nacional (PDN); a Política Militar de Defesa

⁸ Antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a Defesa Nacional.

⁹ Operações com comando centralizado e participação de no mínimo duas Forças.

(PMD); a Estratégia Nacional de Defesa (END); a Estratégia Militar e os Assuntos Internacionais.

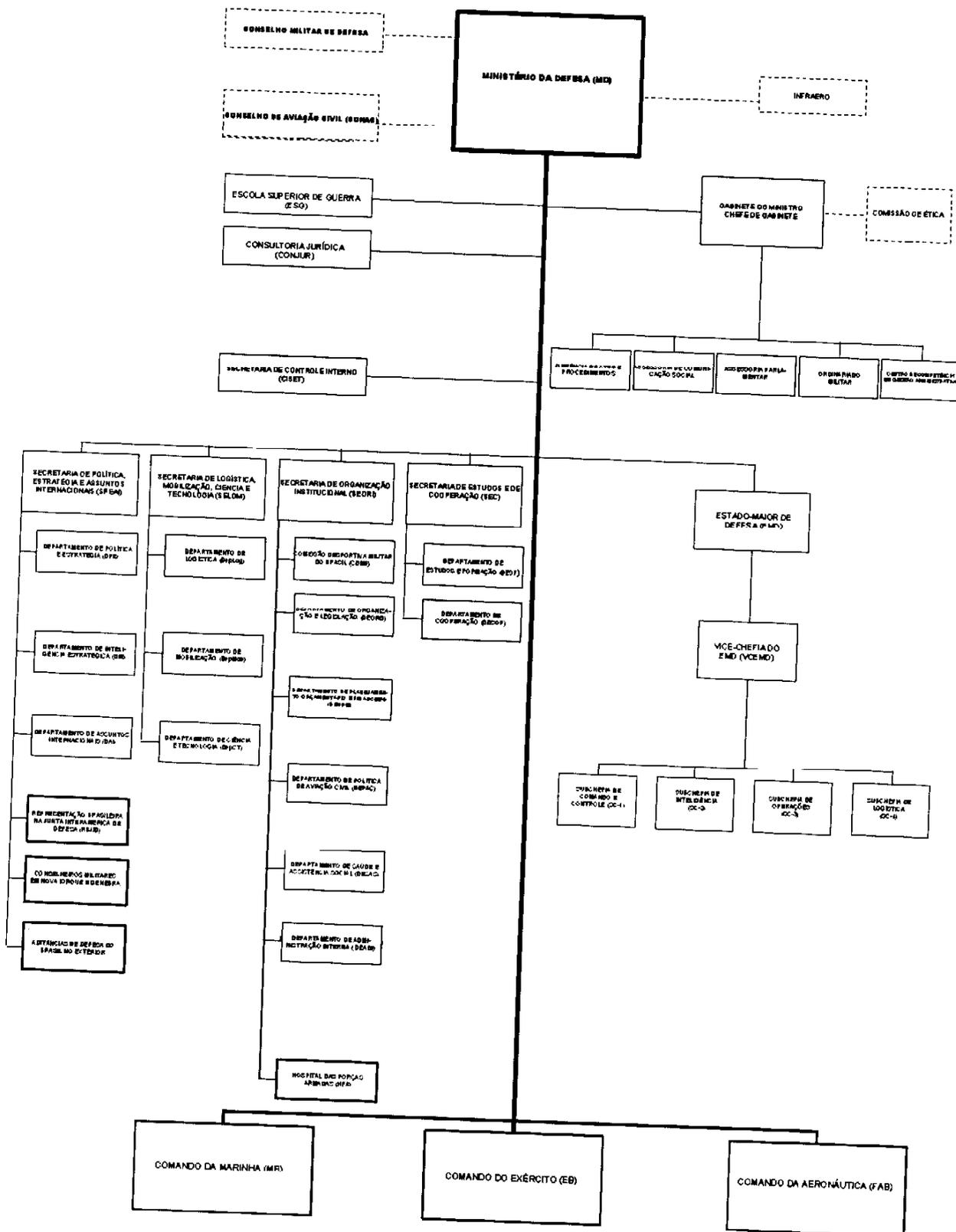
As modificações introduzidas na estrutura do EMFA, como a alteração da modesta Assessoria Internacional para um Departamento de Assuntos Internacionais e a falta de órgãos para se traçar a política e a estratégia de defesa nacionais para o estabelecimento do Departamento de Política e Estratégia, permitiram a elaboração de diversos documentos essenciais que não existiam até então, tais como a PDN, a PMD e o acompanhamento de todas as atividades na arena externa que possam ter repercussões para a segurança e defesa do Brasil. Para confirmarmos a importância da SPEAI (composição conforme o organograma a seguir), transcrevemos as atribuições da Secretaria, conforme Art 1º, do Capítulo 1 (DA COMPETÊNCIA), do Anexo IV:

- I - formular as bases da Política de Defesa Nacional;*
- II - formular a Doutrina, a Política e a Estratégia Militares de Defesa;*
- III - formular o dimensionamento global dos meios de Defesa das Forças Armadas;*
- IV - supervisionar a atividade de Inteligência Estratégica de Defesa;*
- V - formular diretrizes gerais para a integração do sistema de defesa nacional;*
- VI - orientar a condução dos assuntos internacionais que envolvam as Forças Armadas, em estreita ligação com o Ministério das Relações Exteriores;*
- VII - estabelecer diretrizes para orientar a atuação dos Adidos de Defesa no trato dos assuntos de caráter político-estratégico, e, em consonância com as Forças Armadas, dos Adidos Militares, bem como o relacionamento dos Adidos Militares estrangeiros no Brasil;*
- VIII - avaliar a situação estratégica e os cenários nacional e internacional, nas áreas de interesse do Brasil;*
- IX - supervisionar programas e projetos em áreas ou setores específicos, de interesse da defesa nacional;*
- X - colaborar, nas áreas de atuação do Ministério, para a condução dos assuntos de interesse da defesa, decorrentes dos objetivos, orientações e instruções constantes da Política de Defesa Nacional;*
- XI - estabelecer diretrizes para a atuação dos órgãos do Ministério da Defesa no gerenciamento de crises político-estratégicas; e*
- XII - realizar outras atividades inerentes à sua área de atuação.*

Pela primeira vez, houve a preocupação de se atribuir a um órgão, além do estabelecimento das bases político-estratégicas de emprego das Forças, o encargo de ligação com o MRE. Também ficou a cargo dessa Secretaria, a análise de todos os tratados e convenções internacionais que tratavam de assuntos da área militar ou de interesse para a área militar. Dessa forma, o Ministério passou a discutir com o MRE a assinatura ou não desses documentos. Infelizmente, não foi criado um escritório de ligação do MD no MRE e vice-versa, aproximando os dois ministérios no tratamento da política externa, quando houvesse envolvimento de temas de segurança e defesa, inclusive na visualização das HE e das atividades diplomáticas que deveriam ser empreendidas no caso das ameaças ao País.

Por último, faltou a consolidação de uma Estratégia de Defesa Nacional (EDN) que orientasse os esforços nacionais para o emprego das FA. Este assunto será abordado com mais profundidade no capítulo 5 – *A Guerra*.

Por um lado, verificam-se melhoras significativas com a introdução do MD; por outro, observa-se que ainda há problemas a serem solucionados, dos quais ressaltamos dois: a subordinação das Forças e a falta de ligação interministerial quando o assunto é segurança e defesa.



Capítulo 5

A Guerra

Si vis pacem para bellum

Nada envolve tanto os seres humanos, de maneira tão íntima e completa, quanto a guerra e seus acontecimentos, com a dívida suprema que ela cobra, ou seja: a morte, a dor, as feridas e os sofrimentos, a mobilização de todos os recursos (econômico e espiritual, industrial e científico, ideológico e religioso), a destruição de todas as espécies de bens, dos grandes monumentos às bibliotecas, das fábricas às casas, sem conceder nenhuma distinção entre civis e combatentes, entre jovens e velhos, entre homens e mulheres, entre crianças e doentes. (Bonanate, 2001, p.175)

A finalidade deste capítulo é apresentar a missão mais grave e de maior amplitude dentre todas as missões das FA brasileiras: a defesa da Pátria por meio da guerra. Com efeito, a guerra vai expressar todo o significado da existência do poder militar do Brasil para a manutenção de seus recursos e para garantir sua sobrevivência no mundo atual. Apesar de a guerra fazer parte do dia-a-dia do militar, o emprego das FA para essa finalidade somente se dará dentro do previsto pela política do Estado Brasileiro. Portanto, a guerra deve ser entendida como mais um possível instrumento dessa política de Estado. Assim, entende-se a guerra como o emprego preponderante dos meios militares que os estados utilizam para fazer valer sua vontade em se tratando de sua política externa.

5-1 O termo e seu contexto

A guerra é, sem sombra de dúvidas, o fenômeno social mais complexo e multifacetado enfrentado pela humanidade, exigindo a aplicação de toda ordem de recursos materiais e morais de que uma nação dispõe para fazer frente a ela.

Após as duas grandes guerras mundiais, a Guerra Fria e as guerras limitadas ocorridas no século XX, não resta dúvida de que a guerra se espalha para todas as áreas de atividade humana (com componentes políticos, militares, econômicos, psicossociais, dentre outros). Desse modo, os governantes e os povos ficaram com a convicção de que as guerras trazem, no seu bojo, alterações significativas na vida das pessoas, envolvidas ou não diretamente com ela. As guerras se transformam, assim, em um problema social de abrangência mundial.

Dessa forma, a guerra não pode ser tratada como um evento ocasional, irracional ou motivado simplesmente por razões econômicas ou por ações perturbadoras da ordem, tais como atos de terrorismo ou atentados.

Embora “guerra” seja um substantivo abstrato, dificultando a compreensão por parte de nosso intelecto de sua amplitude e de suas motivações, ela deve ser entendida como preconizado por Clausewitz (1996, p.26):

Mas a guerra permanece sempre um meio sério em vista de um objetivo sério. Assim é a guerra, assim é o comandante que a dirige e a teoria que a rege. Mas a guerra não é um passatempo, nem uma pura e simples paixão do triunfo e do risco, tampouco obra de um entusiasmo desenfreado: é um meio sério para se alcançar um fim sério. Todo o prestígio cintilante do êxito que a guerra ostenta, todos os estremecimentos de paixão e de coragem, de imaginação e de entusiasmo que comporta não são mais que particularidades desse meio.

Como pode-se observar, a guerra não é lúdica, nem romântica, como alguns podem pensar. E é no modo expressado por Clausewitz que a guerra deve ser entendida pelo Estado e por suas FA.

A guerra, também, não deve ser entendida como um ato isolado em que os oponentes desconhecem as atitudes e intenções do outro, mas sim como um jogo de xadrez, onde a cada ação do adversário corresponde uma reação do seu oponente. Acontece que nem sempre a ação realizada é aquela prevista, tornando a guerra imprevista e obrigando os envolvidos a buscar todo o tipo de informações para reduzir as incertezas e permitir a elaboração de planos e a preparação para fazer frente à guerra. Daí, a guerra não poder depender de uma única solução, ou seja, a guerra não é travada apenas no campo militar.

No que concerne ao termo, “guerra” possui diversas definições e conotações na atualidade, sendo utilizada para caracterizar desde a disputa entre duas marcas de um produto até a briga de gêneros, como ficou conhecida a “guerra dos sexos”.

Na verdade, o estudo da guerra, de suas causas e de sua natureza pode variar de acordo com o campo de pesquisa de quem a analisa. Assim, ela pode servir de base para se verificar como o homem se comporta diante desse fenômeno, como a tecnologia evolui, como a ciência desenvolve novas técnicas, como a doutrina de um exército se modifica, entre tantos outros campos possíveis de serem abordados.

Por esse motivo, o conceito do que vem a ser a guerra está muito mais ligado ao campo do analista, ocasionando uma variedade de definições. Porém, independentemente das

definições existentes, a maioria delas vai tratar a guerra a partir de sua natureza sócio-política. Assim será entendida para efeito deste trabalho.

Para dificultar ainda mais o estudo do conceito e do fenômeno da guerra, as normas internacionais estabelecem que, em princípio, a guerra só pode existir entre entidades políticas soberanas, ou seja, entre estados, porque elas envolvem diretamente instituições estatais, como o órgão que trata das relações externas e as forças armadas, segundo Líder (1977, p.57). Mais além, no entanto, o próprio autor vai admitir que não só o estado pode protagonizar a guerra. Isso é ainda mais verdadeiro nos dias de hoje, quando vemos não-estados (rede, grupo, ou qualquer outro tipo de associação ou de organização) atuando autonomamente, como, por exemplo, os grupos terroristas ou grupos guerrilheiros que atuam contra estados ou contra outros grupos rivais. Essa admissão, entretanto, não retira, por um lado, a essencialidade de o estado nacional manter a premissa da legitimidade do monopólio do uso da violência, sem o qual o estado-nação perde sua capacidade de se fazer obedecer, conforme o Manual de Fundamentos Doutrinários, da Escola Superior de Guerra (1998, p.132). Por outro lado, obriga o Estado, também, a encarar novas possibilidades de enfrentamento: FA brasileiras contra não-estados. Como exemplo, pode-se citar o ataque de guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) contra o Pelotão Especial de Fronteira do Traíra, em 1991.

Dessa forma, serão apresentadas determinadas definições de guerra, sem tentar esgotar a possibilidade de outras definições que tenham especial interesse para o desenvolvimento do tema de qualquer pesquisador, mas que, de alguma forma, estabeleçam os parâmetros de um conceito tão amplo como o da guerra, dentro de seu real significado para as Forças Armadas brasileiras. Não se deve esquecer de que essas FA estão inseridas no contexto dos Estados-nação e dos atores que compõem a sociedade internacional, incluindo as organizações supranacionais, as empresas transnacionais e as organizações não governamentais (ONG).

Antes de se definir o conceito de guerra para as Forças Armadas, verificamos ser importante uma discussão etimológica sobre o termo.

No vocábulo *GUERRA*, da Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX (Silva, 2004, p.387), André Novaes assim se expressa:

O termo português, espanhol e italiano guerra, dos séculos XI a XII, o francês guerre, do século XII, e o inglês war, de 1154, derivam do latim tardio e medieval werra, do antigo alemão werra, que significa discórdia, luta, disputa. O germanismo werra colocou em desuso o vocábulo latino bellum, guerra, clássico e literário, mas não, os adjetivos latinos bellicus, bélico, relativo à guerra e bellicosus, belicoso, guerreiro, que permaneceram nas línguas românicas.

Novaes também cita o termo *krieg*, do alemão, mas se esquece de acrescentar ao vocábulo acima o termo grego *polemos*, que é o que vai dar origem ao estudo das guerras; a *polemologia*.

Observa-se que a própria etimologia do termo já confere uma diversidade e suscita as interpretações que são feitas ao longo da História, pois a própria história das guerras, segundo o Velho Testamento da Bíblia Sagrada, confunde-se com a história das civilizações.

A tentativa de se buscar uma definição adequada para a guerra esbarra no senso comum que se formou para o termo e no seu uso indiscriminado para qualquer tipo de evento no qual há a idéia de uma desavença. No entanto, a guerra deve ser entendida em um espectro mais amplo, qual seja o dos conflitos, pois se parte do princípio de que existem vários tipos de conflitos humanos, entre eles a guerra, que é o grau máximo possível para um conflito.

Com efeito, as melhores definições de guerra são encontradas nos clássicos, pois eles conseguem exprimir, em poucas palavras, todo o significado e intenção do termo. Em Clausewitz, (1996, p.07), vê-se uma generalização para todas as ações que envolvem algum tipo de violência, quando ele assim se exprime: *“a guerra é, pois, um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade”*. Em Sun Tzu, mesmo não definindo especificamente o que é a guerra, verifica-se a contribuição inestimável para o entendimento da amplitude do termo, ressaltando que *“a arte da guerra é uma questão de vida ou morte, um caminho tanto para a segurança como para a ruína”* (Silva, 2004, p. 387). Muito tempo depois, o estrategista André Beaufre apresenta uma definição bastante atual da guerra, enfatizando que ela passa a ser motivo de preocupação de toda a nação, não mais de um grupo específico, quando escreve que *“A guerra, outrora jogo dos reis, tornou-se hoje uma empresa repleta de excessivo número de perigos, (...) (visando-se) fazer prevalecer uma política”* (Silva, 2004, p. 387).

Percebemos, então, que a definição de guerra é tão ou mais complicada que sua etimologia. No entanto, em uma definição bastante simplificada, ela deve ser entendida como a tentativa de se resolver um conflito, empregando todos os recursos de que se dispõe, particularmente de meios bélicos capazes de forçar o oponente (a outra parte) a desistir de suas pretensões. Em outras palavras, a guerra é o duelo de duas vontades antagônicas em larga escala, ditadas pela política.

No caso específico das FA brasileiras, essas definições anteriores são menos importantes que a própria classificação das guerras, pois, estas sim, caracterizam e dão faces ao tipo de guerra que as FA podem enfrentar. Se, por um lado, a definição do termo é para buscar uma linguagem comum, mesmo que geral, por outro, a taxionomia das guerras tem significado

único, em se tratando de FA, porque para cada tipo de guerra há procedimentos e ações distintas a realizar.

Ressalta-se aqui que, mesmo sem caracterizarem explicitamente em seus regulamentos e manuais, mas por meio de sua subordinação ao poder executivo do País, as FA brasileiras vêem a guerra como Clausewitz (1996, p.29), “*como um instrumento político e não como um ato independente*”. Mais ainda, as FA corroboram a afirmação do referido autor, citado anteriormente, de que “*a guerra é um instrumento gerado, em grande parte, pelo poder que os estados empregam em sua política externa*” (apud Lider, 1987, p.47).

Dessa forma, a Constituição do Brasil, em seu artigo 142, o qual estabelece serem as FA responsáveis pela defesa da Pátria, vai ao encontro da utilização das mesmas como um instrumento previamente organizado para levar a cabo a guerra.

Assim, o braço armado do Estado, constituído por suas FA, deve garantir, efetivamente, essa capacidade, desde o tempo de paz, mantendo-se em plenas condições de ser empregado quando acionado pela política.

5-2 Classificação das guerras para as FA brasileiras

A taxionomia, prevista pelos manuais das FA, procura diferenciar e particularizar cada tipo de guerra dentro de uma metodologia que, além de definir o termo, discorre sobre a área geográfica de atuação, sobre os meios militares e os outros meios a empregar; em adição, analisa a contextualidade em relação à sociedade internacional de nações, entre outros parâmetros que dão o contorno àquele tipo de conflito.

A necessidade de se definir cada uma dessas guerras, evitando interpretações dúbias, está na própria essência pragmática da atividade militar, a qual não pode ser subjetiva e deve ser baseada em fatos concretos, permitindo o estabelecimento de objetivos bem definidos e passíveis de serem conquistados.

Desse modo, a seguir, essas definições serão relatadas (Brasil, 2001, p. 3-2):

Guerra regular – conflito armado no qual as operações são executadas predominantemente por forças regulares. Caracteriza-se por ser extrema e entre Estados; declarada, embora tal condição não venha sendo observada na atualidade; reconhecida pelos organismos internacionais; e utilizando, em princípio a plena capacidade das forças armadas. Ela pode ser convencional – realizada dentro dos padrões clássicos e com o emprego de armas convencionais, podendo ser total ou limitada, quer pela extensão da área conflagrada, quer pela amplitude dos efeitos a obter. É o principal objetivo da preparação e do adestramento

das FA. Também pode ser nuclear – caracterizada pelo uso de armas nucleares estratégicas (grande poder de destruição e lançamento por vetores de grande alcance, tais como aviões, mísseis táticos e artilharia), podendo ser total ou limitada, tanto pela extensão da área conflagrada, quanto pelos efeitos desejados.

Guerra irregular – conflito armado executado por forças não-regulares ou por forças regulares fora dos padrões normais da guerra regular, contra um governo estabelecido ou um poder de ocupação, com o emprego de ações típicas da guerra de guerrilha. Pode ser insurrecional – interna sem o apoio de uma ideologia, auxiliada ou não do exterior, em que parte da população empenha-se contra o governo para depô-lo ou obrigá-lo a aceitar as condições que lhe forem impostas. Pode também ser revolucionária – interna, geralmente inspirada em uma ideologia e auxiliada do exterior, que visa a conquista do poder pelo controle progressivo da nação. Pode ser ainda de guerrilha – conduzida por grupos ou forças não-regulares, contra um governo estabelecido ou um poder de ocupação, com a finalidade de desgastar sua capacidade militar. Por fim, pode ser de resistência nacional – na qual as forças armadas de um país militarmente fraco empregam táticas de guerrilha, ou forças irregulares, para resistir e expulsar um invasor militarmente mais poderoso, contando com o apoio da totalidade ou de parcela ponderável da população.

Guerra total – é a forma de guerra na qual os beligerantes usam todo o seu poder militar, sem restrições quanto aos métodos e engenhos e mesmo quanto às leis convencionais de guerra.

Guerra limitada – é o conflito armado entre Estados ou coligações de Estados, sem a amplitude da guerra total, caracterizado pela restrição implícita ou consentida dos beligerantes, tais como espaço geográfico restrito ou limitação do poder militar empregado, pelo menos por um dos beligerantes.

Guerra externa – conflito armado, total ou limitado, entre estados ou coligações de Estados.

Guerra interna – conflito armado no interior de um país, regular ou não, visando atender tanto a interesses de um grupo ou do povo como objetivos políticos de um Estado ou de coligação de Estados.

5-3 As estratégias empregadas pelas FA brasileiras

Ao abordar o conceito de estratégia, lembramos que o termo deriva de duas palavras gregas: *stratós* (exército) e *ágem* (conduzir). Ou seja, estratégia *strictu sensu* é a técnica na condução da guerra em geral. No decorrer do tempo, estratégia ficou conhecida como a *arte do general*, pois é ele que conduz o exército na guerra.

A importância da estratégia vai ser descrita pelo autor mais conhecido sobre o assunto – SunTzu –, que, além de teorizar a respeito de estratégia em seu livro *A Arte da Guerra*, foi um general, o que lhe dá o embasamento prático das atividades desenvolvidas em um conflito bélico da seguinte maneira:

A arte de guerrear é de importância vital para o Estado. É uma questão de vida e de morte, um caminho para a salvação ou para a ruína. É, portanto, assunto para a investigação que, de maneira alguma, deve ser negligenciado. (2003, p.15)

Entend-se que o termo aqui tem o significado mais abrangente do que, simplesmente, a *arte do general*. Ele está bastante ampliado, e deve ser entendido, nos dias atuais, como sendo “a arte de preparar e de aplicar o poder para, superando óbices de toda ordem, alcançar os objetivos fixados pela política” (Brasil, 2001, p.1-4). A estratégia mostra o caminho a seguir. Diferentemente da política, que estabelece os objetivos, a estratégia vai dizer como se chega a esses objetivos. Por esse motivo, ela vai se tornar indispensável para que as Forças Armadas brasileiras estejam, desde o período de paz, preparadas para a guerra.

A despeito de haver vários tipos de estratégia a serem utilizados pela política, em se tratando do envolvimento das FA brasileiras na guerra, há que se restringir, neste capítulo, àquelas que estão ligadas diretamente com o emprego do poder militar de maneira preponderante.

Dessa maneira, no tocante às FA brasileiras, no desenvolvimento de seu preparo e no planejamento de seu emprego, no caso da ocorrência de uma guerra, utilizam, principalmente, as seguintes estratégias de segurança (Brasil, 2001, p 3-11 a 3-13):

Estratégia da Ação Independente

Consiste no emprego do poder nacional do País, particularmente de sua expressão militar, de forma independente, por iniciativa e decisão de seu governo, quando estiverem ameaçadas a consecução e a garantia de seus objetivos nacionais, com base no princípio de legítima defesa e mesmo à revelia dos organismos internacionais.

Estratégia da Aliança

Consiste no emprego do poder nacional com a preponderância da expressão militar, conjugada à expressão militar de um ou mais países, constituindo uma aliança ou coalizão de Estados cujos objetivos coincidam com seus interesses.

Estratégia da Ofensiva

Preconiza a idéia de realizar as ações necessárias a enfrentar ameaças internas ou externas, por meio de ações ofensivas realizadas num quadro de conflito armado, mesmo em território estrangeiro, para facilitar operações em curso, sem qualquer intenção de anexação e com a finalidade de proteger os recursos nacionais.

Estratégia da Defensiva

Consiste na realização das ações necessárias para garantir a integridade do território nacional, para proteger a população e para preservar os recursos materiais do Estado.

Possui caráter eventual e transitório no âmbito da manobra estratégica, sendo de caráter permanente no que concerne à defesa nacional.

Estratégia da Resistência

Consiste em desgastar, por meio de um conflito prolongado, um poder militar superior, buscando seu enfraquecimento moral pelo emprego continuado de ações não-convencionais e inovadoras, como, por exemplo, táticas de guerrilha.

Essas ações poderão ser conduzidas por forças regulares atuando fora dos padrões operacionais da guerra convencional e/ou por forças irregulares.

Na execução dessa estratégia, assumem papel preponderante as ações psicológicas para a conquista da opinião pública internacional, visando o enfraquecimento da frente interna do oponente, bem como a conquista do apoio incondicional da totalidade ou de parcela ponderável da população. Nesse sentido, a postura ética e humanitária no trato com o oponente contribuem para essas conquistas, podendo no decorrer do conflito, inverter a direção da propaganda adversa.

Estratégia da Projeção do Poder

Consiste na participação da expressão militar além fronteiras, em situações que favoreçam o respaldo crescente do País na cena internacional, seja por iniciativa própria ou por solicitação de organismos internacionais. Como exemplo, temos as forças de paz e as forças expedicionárias.

No caso de uma guerra, as estratégias podem ser utilizadas particularmente ou em conjunto, caso mais comum.

Na verdade, as estratégias já existem desde o tempo de paz, sendo amplificadas ou associadas quando da escalada de um conflito no qual a guerra vai se configurando nas projeções realizadas por todos os meios (militares ou não) disponíveis do País. Por isso, não há justificativa para o País ser surpreendido quando de ação bélica realizada por outro país ou não-estados, em virtude de os fatos relevantes e de interesse serem acompanhados pelos sistemas de inteligência do País. Por esta razão, cresce de importância a estreita ligação entre o Ministério da Defesa e todos os outros ministérios que tenham participação efetiva no acompanhamento da conjuntura e no planejamento de emprego e no suporte das FA brasileiras em caso de guerra, pois somente a ação conjunta permite a adoção da melhor ou das melhores estratégias a serem utilizadas.

Aqui cabe uma observação importante. O acompanhamento da conjuntura deve permitir, aos órgãos de inteligência, a leitura correta de ações e movimentos orquestrados também por não-estados (grupos terroristas, grupos guerrilheiros, entre outros). Com isso, existe a possibilidade de se estabelecer adequada estratégia para se preparar e empregar as FA brasileiras quando da ocorrência de fatos semelhantes aos perpetrados pela rede Al Qaeda nos Estados Unidos da América. Percebe-se, então, que se torna necessário ampliar o escopo para a utilização das FA brasileiras dentro da perspectiva de a guerra não ser mais dirigida somente de um país contra outro país.

Assim, as mudanças nos tipos de ameaça levam as FA brasileiras a repensarem sua maneira de atuação, adequando seu adestramento e sua doutrina de emprego, dentro do previsto pelas estratégias de segurança adotadas, que são abrangentes o suficiente para enfrentar essas novas ameaças. No entanto, há a necessidade de se ampliar os planejamentos de defesa para contemplar os não-estados.

5-4 O planejamento de defesa

A guerra, mesmo que somente em tese, deve ter lugar de destaque no planejamento e nas ações do País, pois não se improvisa quando está em jogo a defesa nacional, a manutenção da integridade territorial, a preservação de recursos ou mesmo a defesa dos valores nacionais. Não são somente as FA brasileiras que vão à guerra, mas a nação toda. Com esse pensamento, o planejamento de defesa deve ser muito bem realizado e perfeitamente integrado em todos os níveis governamentais, pois ele é o “seguro de vida da nação”, garantindo sua existência como estado soberano.

Por essa razão, o planejamento de defesa deve ser tratado no nível mais alto do poder nacional, para o bom êxito na condução e no trato dos assuntos pertinentes à guerra. Esse planejamento é realizado no âmbito do Estado, pois deve extrapolar os períodos de governo, desde o período de paz, devendo prever todas as ações ministeriais para suportar as operações de guerra, para prover os meios apropriados para as FA atingirem seus objetivos, para buscar o apoio interno e externo necessários, entre tantas outras ações. Sem um bom planejamento, as FA brasileiras, por mais bem preparadas e equipadas que estejam, são um instrumento débil para auxiliar na política externa, quando acionadas para guerra.

Dessa forma, apresenta-se a seguir a metodologia adotada pelo Curso de Estado-Maior de Defesa, curso realizado por oficiais das três Forças, na Escola Superior de Guerra, que, em última análise, são os assessores na elaboração do planejamento de defesa, no que tange às FA.

A seguir, encontra-se o organograma (Fig 1) que permite visualizar o nascimento da diretriz que leva ao planejamento e seus desdobramentos. Não há idéia de hierarquização ao se optar pelo organograma, mas, de encadear o raciocínio metodicamente.

A diretriz nasce por determinação do Comandante Supremo (CS) que, após ouvir o Conselho de Segurança Nacional (órgão de assessoramento do Comandante Supremo) e avaliar as conjunturas nacional e internacional (Avl Cnj), expede a Política de Defesa Nacional (PDN). A partir dessa PDN, é escolhida a Estratégia de Defesa Nacional (EDN), ou seja, qual o caminho estratégico que o País vai adotar (conforme as estratégias vistas no Capítulo 3 – As FA brasileiras). Somente depois de se eleger a EDN, o Planejamento Geral de Defesa (PGD) toma corpo. Ocorre aqui um sério problema a ser salientado: pelo fato de as EDN não estarem definidas em qualquer tipo de documento oficial, o PGD pode ficar inicialmente comprometido.

Com relação à EDN, torna-se necessário esclarecer que o Ministério da Defesa realizou várias reuniões com militares, intelectuais, diplomatas e políticos sobre a temática de defesa e de segurança, em Itaipava – Rio de Janeiro, nos anos de 2003 e 2004, procurando inclusive levantar junto a esse público qual seria a estratégia mais adequada para o País. As idéias levantadas nesses encontros foram consubstanciadas em 3 (três) livros tratando do pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, o volume 1 (*Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*), no que tange à EDN, chegou à seguinte conclusão (Pinto, Vol 1, 2004, p.120):

Em linhas gerais, a estratégia de defesa nacional deve privilegiar: (1) no plano global, capacidade de dissuasão e preparo para a resistência, que criem custos para eventuais ameaças clássicas extra-regionais; (2) no plano regional, deve-se desenvolver a

capacidade de repelir ameaças de qualquer natureza, inclusive as clássicas, embora, no presente, estas sejam altamente improváveis.

A adoção de uma estratégia de presença (ligada à conscrição universal) pode conviver bem com uma estratégia baseada em elementos militares leves e ágeis (associada a uma maior profissionalização).

Ainda no âmbito da formulação da estratégia, cumpre consolidar o Ministério da Defesa (MD) como “traço de união” entre o “mundo estratégico” e o “mundo político”, até para sensibilizar os agentes relevantes a aumentar a atenção dispensada a assuntos de defesa, inclusive no que diz respeito a questões orçamentárias.

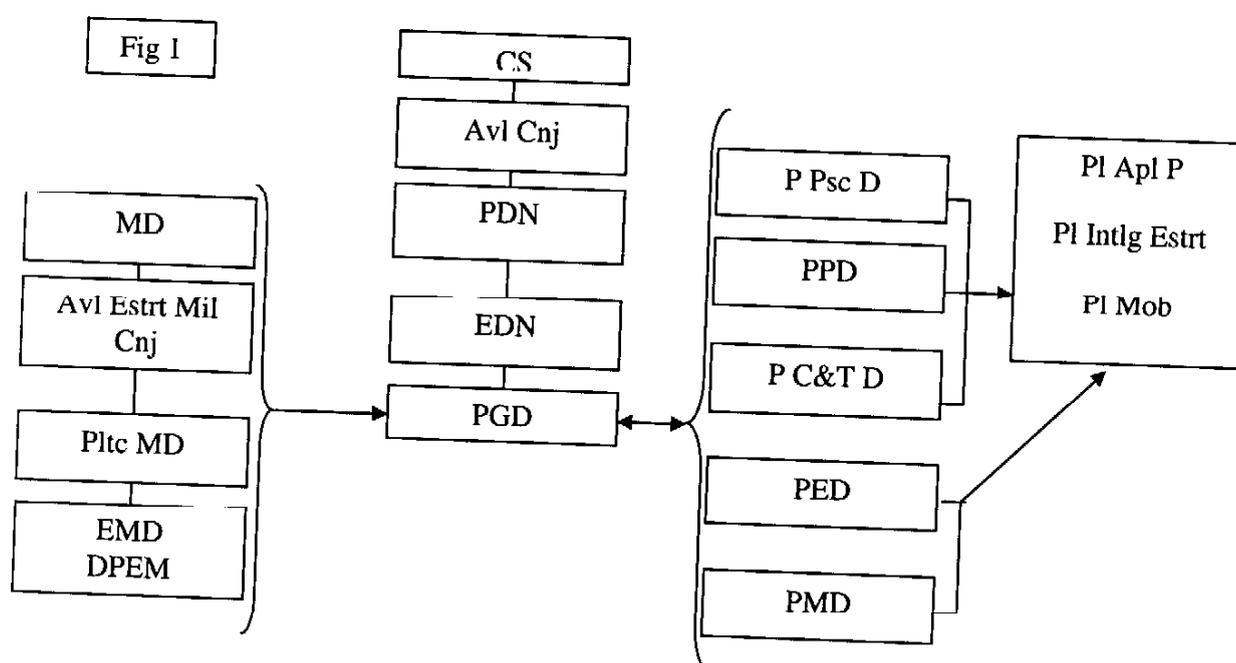
Como se observa, o MD não definiu claramente a EDN adotada para que as FA possam se planejar. Efetivamente, houve uma mistura entre 3 (três) estratégias – presença, dissuasão e resistência, inclusive com a orientação específica para o preparo da resistência. O pensamento deste autor é o de que a EDN deve ser definida de maneira transparente, identificando nela a forma de como as FA vão se preparar. Como exemplo, a estratégia da dissuasão não pode ser conjugada com a da resistência, pois uma pressupõe meios para levar as forças oponentes a não agirem contra o País – dissuasão – com outra que só entra em ação quando as FA perdem a capacidade de atuarem classicamente. Outros pontos a serem esclarecidos são os que estão relacionados com a distribuição espacial das organizações militares pelo Brasil, atendendo muito mais às necessidades de garantia da lei e da ordem – estratégia de presença –, e o tipo de militar que se deseja para as FA – profissional ou conscrito.

O PGD é elaborado pelo Estado-Maior de Defesa (EMD), após o Ministério da Defesa (MD) realizar sua Avaliação Estratégica Militar da Conjuntura (Avl Estrt Mil Cnj) e expedir a Política Militar de Defesa (PMD). É importante ressaltar que cada Força também realiza sua própria avaliação estratégica e define sua política, que serve de base para os planejamentos a serem executados pelos outros órgãos envolvidos, a fim de suprir as necessidades das FA. O EMD também emite a Diretriz para Planejamento Estratégico Militar (DPEM), a qual desencadeia o planejamento no âmbito das FA brasileiras.

No PGD encontram-se todas as orientações para que os ministérios envolvidos realizem seus planejamentos. Por este motivo, é dele que derivam o Plano Psicossocial de Defesa, o Plano Político de Defesa, o Plano de Ciência e Tecnologia de Defesa (PC&T), o Plano Econômico de Defesa (PED) e o Plano Militar de Defesa (PMD), que serão vistos em detalhes mais além. Para suportar o PPscD, o PPD, o PC&T, o PED e o PMD, cada órgão responsável pela elaboração do plano, confecciona ainda os seguintes planos de apoio: Plano de

Aplicação do Poder; Plano de Inteligência Estratégico (P Intlg Estrt) e o Plano de Mobilização (PMob).

A complexidade do planejamento para fazer face à guerra pode ser verificada, assim, pelo número de órgãos envolvidos e pela quantidade de planos a serem confeccionados. Na verdade, muito pouco do que está previsto neste organograma está sendo realizado. O maior motivo para isso encontra-se na dificuldade de o MD, por estar no mesmo nível dos outros ministérios, emitir determinações que deveriam vir de um nível acima dos ministérios, mas que não ocorre no Brasil. No momento, mesmo que desatualizadas, somente as PDN e PMD estão prontas, demonstrando o pouco envolvimento dos demais ministérios do Governo federal no planejamento da guerra.



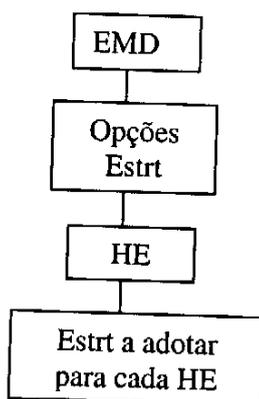
Como mencionado anteriormente, o EMD é o responsável pela emissão da DPEM. Para isso, conforme a Fig 2, verifica as opções estratégicas, orientadas para o emprego militar, colocadas à disposição do País (de acordo com as estratégias vistas no Capítulo 3 As FA brasileiras), estabelecendo, em seqüência, as Hipóteses de Emprego (HE), fruto de profundo estudo, levando em conta o alto grau de indeterminação e imprevisibilidade de ameaças ao Brasil, as vulnerabilidades estratégicas do Brasil, os interesses nacionais, os compromissos internacionais firmados pelo País e a conjuntura internacional. Entendendo-se por HE: *a antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a Defesa Nacional.*

Dessa maneira, ressalta-se que a mola propulsora para qualquer planejamento para a guerra passa, obrigatoriamente, pelo estabelecimento de uma hipótese de emprego, conforme o

preconizado. Não há como as FA brasileiras se organizarem e se prepararem para a guerra sem a concretização de uma possível ameaça, mesmo que esta ameaça seja nebulosa. A abstração da guerra transforma-se, por meio da HE, em objeto.

Por fim, uma ou mais estratégias de segurança, vistas anteriormente, é ou são adotada(s) para que as FA levem a efeito o detalhamento de seus planos e o PMD seja consolidado pelo EMD, já dentro do Ministério da Defesa.

Fig 2



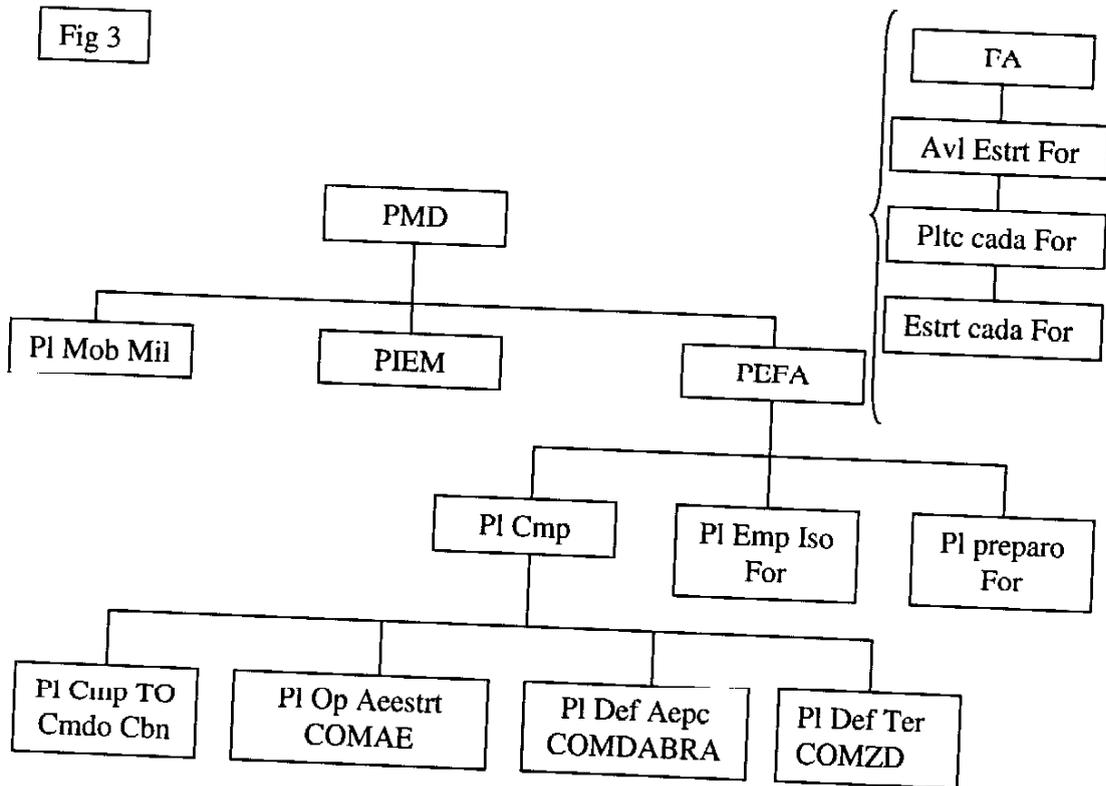
O Plano Militar de Defesa também caracteriza-se por sua complexidade e abrangência. É neste Plano que está definida a missão a ser executada por cada Força, lembrando da extrema necessidade de sinergia entre as três forças de modo a conquistar os objetivos propostos o mais rapidamente possível.

Como pode ser visto na Fig 3, o PMD se constitui de três planos, a saber: o Plano de Mobilização Militar (PI Mob Mil); o Plano de Inteligência Estratégica Militar (PIEM) e o Plano de Emprego das Forças Armadas (PEFA), que será abordado a seguir.

O PEFA resulta do entrelaçamento da Avaliação Estratégica de cada Força (Avl Estrt For), da Política de cada Força (Pltc cada For) e das Estratégias de cada Força (Estrt cada For). Ele também pode originar três planos: o Plano de Campanha (PI Cmp); o Plano de Emprego Isolado da Força (PI Emp Iso For), para casos muito específicos e mais voltado para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO); e o Plano de Preparo da Força (PI preparo For), realizado no âmbito de cada Força ou em conjunto, para manter o adestramento da tropa no dia-a-dia.

O mais interessante para este trabalho é o PI Cmp, pois nele se dá a transformação da concepção estratégica adotada (conforme as estratégias vistas no Capítulo 3—As FA brasileiras) em ações práticas a serem empreendidas pelas FA. Ele vai ser desdobrado em quatro grandes planos: o Plano de Campanha do Teatro de Operações (PI Cmp TO), realizado

pelo Comando Combinado (Cmndo Cbn); o Plano de Operações Aeroestratégicas (PI Op Aeestr), realizado pelo Comando de Opções Aeroestratégicas (COMAE); o Plano de Defesa Aeroespacial (PI Def Aepe), realizado pelo Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA); e o Plano de Defesa Terretorial (PI Def Ter), realizado pelo Comando da Zona de Defesa (COMZD).



Até o presente momento, após consulta junto ao MD, verificou-se que o sistema de planejamento apresentado acima não está consolidado, carecendo, ainda, de aperfeiçoamentos e de um equacionamento das relações inter-forças e inter-ministeriais, necessárias para que o planejamento no âmbito interno do Ministério da Defesa, particularmente no EMD, possa ser efetivamente levado a efeito pelos planos de campanha.

A abordagem do planejamento de defesa realizada demonstra a dificuldade de as FA brasileiras terem o suficiente para se manterem preparadas e adestradas para a ocorrência da guerra, servindo eficaz e efetivamente ao Brasil.

5-5 O Brasil e a Segunda Guerra Mundial

A seguir, será apresentado um exemplo histórico de como as FA brasileiras podem servir para auxiliar na consecução dos objetivos políticos nacionais, no caso de uma guerra. Também serão expostos os contratemplos enfrentados pelo País para conseguir aprestar suas FA,

naquele momento histórico, para que elas pudessem estar à altura das necessidades do País. Isso será feito de modo a servir de aprendizado sobre como as FA devem estar permanentemente disponíveis e em condições de serem empregadas, evitando a repetição dos erros e problemas do passado.

A intenção é demonstrar que, apesar de o Brasil reafirmar sempre sua posição em prol da paz, pode-se prever que, em determinadas situações de conflito, seja dentro dos tipos de guerra anteriormente abordadas, seja para cumprir a estratégia ou as estratégias de segurança também anteriormente abordadas, as FA constituem-se em efetivo e valioso instrumento da política externa do País.

A participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, partindo de seus compromissos regionais, assumidos desde o ano de 1936, tornou-se inevitável. Se, para alguns, havia dúvida nas atitudes do Presidente Getúlio Vargas em relação a quem apoiaria nesse grande conflito, de acordo com os compromissos assumidos no período anterior à entrada do Brasil na Guerra, a inclinação clara do Brasil para o lado dos Estados Unidos da América está comprovada pela documentação da época. Uma prova disso foi a nomeação do General Leitão de Carvalho, chefe da delegação, para representar o Brasil na Comissão Mista Militar de Washington, a fim de dar andamento às negociações que já vinham sendo configuradas para a defesa do continente americano. Com efeito, vale lembrarmos as diversas reuniões e encontros de consulta entre esses dois países e os países americanos. Mais ainda, as próprias conversas privadas ocorridas entre o presidente brasileiro, Getúlio Vargas, e o presidente norte-americano, Franklin D. Roosevelt.

Apesar das negociações com os EUA no início da Guerra, o Brasil buscou a via da neutralidade, expedindo, no dia seguinte à eclosão da Segunda Guerra Mundial, o Decreto-Lei Nr 1561, que estabelecia as Regras de Neutralidade a serem observadas no caso de guerra entre potências estrangeiras não-americanas.

A mudança na atitude brasileira começou quando o bloqueio marítimo do Oceano Atlântico estabelecido pelos países do Eixo aos países americanos e, conseqüentemente ao Brasil, em 1940, resultou em incidentes com navios mercantes brasileiros, inclusive com o afundamento de vários desses navios nos dois anos seguintes. O bloqueio e as ações promovidas pela Alemanha, dentro de área marítima brasileira e internacional, estava indo de encontro à neutralidade brasileira. Mais ainda, no final de 1940, eram fortes os indícios de que a própria neutralidade da América estava ameaçada.

No ano de 1941, as conseqüências da guerra foram de grande intensidade para todos os países americanos, colocando em risco a política de solidariedade conjunta, de colaboração e

de defesa mútua firmada pelos países da América nas diversas conferências e conversações estabelecidas desde 1936, em Buenos Aires, até a Resolução de Havana, em 1940. Havia uma intenção declarada da Alemanha em dividir as opiniões na América com relação a quem apoiar. Com isso, não havia coesão nas atitudes e nas políticas dos países americanos.

No entanto, quando os Estados Unidos da América foram atacados de surpresa pelos japoneses em Pearl Harbor, os EUA viram-se na obrigação de declararem guerra não só ao Japão, mas também à Alemanha, que já havia declarado guerra aos EUA em razão de seu pacto com o Japão, e à Itália, aliada de ambos. Assim, conforme o previsto na Resolução de Havana, no caso de agressão a um país americano, os outros se reuniram para deliberar sobre as medidas conjuntas a adotar. Então, os EUA convocaram a III Reunião de Consulta dos ministros das relações exteriores das repúblicas americanas.

Com isso, o Brasil não podia mais manter sua postura de País neutro, refletindo sua política de fidelidade e amizade aos EUA. No final dessa reunião, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil discursou, exprimindo o sentimento de indignação pelos atos praticados pelos países do Eixo e anunciando que o Brasil, a despeito de sua tentativa de manter-se neutro, romperia as relações diplomáticas com a Alemanha, a Itália e o Japão, o que de fato ocorreu em 22 de janeiro de 1942, após a Alemanha declarar guerra aos Estados Unidos.

A atitude do Brasil provocou a reação imediata da Alemanha. Hitler (Sheina, 2003, p.164) mandou, em abril de 1942, seu comando de submarinos preparar um plano de ataque à costa brasileira, em virtude de o País ter anunciado que a Força Aérea Brasileira (FAB) atacaria os submarinos alemães que estivessem dentro do mar territorial do Brasil. Mais ainda, o Brasil e os Estados Unidos, com a utilização de suas marinhas de guerra, realizariam operações conjuntas de patrulhamento e de monitoramento da costa a partir desse mesmo mês. Com essas atitudes, em agosto de 1942, a Alemanha, por meio de ataques do submarino U-507, afundou diversos navios brasileiros, vitimando mais de 600 (seiscentos) pessoas. Não restou outra alternativa para o País senão declarar guerra aos países do Eixo. Assim, em 21 de agosto de 1942, o Brasil declarava guerra àqueles países, passando a integrar o grupo dos países aliados aos Estados Unidos da América.

A posição estratégica do Nordeste brasileiro, como ponte para a África, e a grande quantidade de matérias-primas necessárias ao esforço de guerra foram, sem dúvida, dois dos mais relevantes motivos para o Brasil participar do conflito ao lado dos aliados. Além disso, a salvaguarda dos barcos mercantes (quarta marinha mercante do mundo) e a possibilidade de invasão por parte da Alemanha levaram o País a transferir unidades aéreas para o Nordeste, autorizando também a instalação de bases aéreas norte-americanas nesse local, e colocar toda a

Marinha do Brasil (MB) na proteção da costa e dos comboios de navios mercantes que saíam do Rio de Janeiro e iam até Recife, para de lá serem escoltados pela marinha dos Estados Unidos para a Europa ou para a África. Bastaria essa participação, antes mesmo de mobilizar a Força Expedicionária Brasileira (FEB) para lutar na Itália, para conferir ao País destaque na América do Sul, pois a atuação da MB e da FAB na Guerra do Atlântico Sul causou uma baixa de seis submarinos alemães entre os meses de julho e dezembro de 1943 (Sheina, 2003, p. 166).

No entanto, Getúlio Vargas requisitou, junto ao presidente norte-americano, a participação do Exército Brasileiro no teatro de operações europeu, porque acreditava que somente essa participação em combate poderia beneficiar o Brasil na nova ordem mundial a ser criada após a Segunda Guerra Mundial (Sheina, 2003, p. 166). Porém, o País não tinha os meios adequados para se fazer representar no TO europeu, conforme pretendia o presidente do Brasil.

Para se ter noção da falta de recursos do País, transcrevemos a seguir o extrato de anotações feito pelo presidente Vargas sobre os assuntos a discutir, quando de sua reunião com o presidente Roosevelt, em 29 de janeiro de 1943, na cidade de Natal (Silva, 1974, p.55):

...]política tradicional do Brasil, nossa decisão na guerra e na paz, apoio sem restrições, o que precisamos — Exército, Marinha e Aeronáutica (grifo do autor) — preparação econômica e industrial [...]

Como o pedido atestava, o envio de forças brasileiras para lutarem em prol da causa aliada era mais um exercício de retórica. O planejamento, o preparo, os recursos humanos e os meios materiais das FA brasileiras, naquele momento, as impediam de servirem à política externa.

Desse modo, em virtude da falta de recursos, mas para atender a uma necessidade do País, o EM do Exército decidiu que a organização da FEB seria parcelada e, em princípio, se processaria em três escalões, compreendendo, cada um, uma Divisão, elementos de Corpo de Exército e parte dos Serviços Gerais.

A 1ª Divisão de Infantaria Expedicionária (DIE) seria constituída com reservistas das 1ª, 2ª e 4ª Regiões Militares (RM); a 2ª DIE, com os das 3ª, 5ª e 9ª RM; a 3ª DIE, com os da 7ª RM; e, os Elementos de C Ex e os Serviços Gerais, de preferência, com os das 1ª e 2ª RM. As 1ª, 2ª e 3ª DIE teriam como sede, respectivamente, as cidades de Resende, Sorocaba e Recife.

Fixadas as diretrizes básicas, foi, então, ordenada, a 9 de agosto de 1943, a organização da 1ª DIE e, a 7 de janeiro do ano seguinte, as duas outras. Todavia, dois dias depois do embarque do 1º Escalão para a Itália, sustaram-se os trabalhos de organização destas

últimas, já em andamento, frustrando as aspirações dos que ainda acreditavam na sua participação na guerra.

A mobilização das unidades foi, sem dúvida, a operação mais difícil e delicada que o EME teve de enfrentar na formação da FEB, pois as Unidades estavam espalhadas pelo território nacional. Os grupamentos mais densos estavam sediados nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul.

No entanto, os trabalhos de preparação da FEB, embora tenham tido origem no EME, foram agilizados e complementados pelo “estado-maior interior”¹⁰.

Em face do exposto, o Brasil empreendeu enorme esforço para preparar e enviar uma força para lutar ao lado dos aliados. Tal esforço pode ser medido pelo tempo que se levou entre a declaração de guerra e o embarque da Força Expedicionária Brasileira para o Teatro de Operações italiano.

Inúmeras dificuldades estavam no caminho da preparação do País e de suas FA para enfrentar o desafio de enviar, pela primeira vez em sua história, tropas constituídas para lutar em outro continente. Essas dificuldades não foram motivadas somente pela falta de material para as FA brasileiras enviarem sua Força Expedicionária. Encontravam-se também relacionadas à doutrina em vigor no Exército, conforme o relato do próprio comandante da FEB:

Há longos anos o Exército Brasileiro vinha sendo instruído por uma operosa missão militar francesa. Sua organização, seus regulamentos e seus processos de combate eram baseados na chamada “escola francesa”. De repente, quase da noite para o dia, dentro da antiga moldagem, e no quadro da doutrina gaulesa, surgia a tarefa de constituir uma Divisão de Infantaria, como a organização norte-americana. E, além disso, instruí-la e adestrá-la segundo métodos, processos e meios norte-americanos. Somente quem nunca se viu a braços com problemas análogos pode ignorar as dificuldades, as incompreensões e choques daí decorrentes (Moraes, 1968, p.10).

Outro tipo de dificuldade esteve ligada à mobilização dos oficiais intermediários e subalternos (capitães e tenentes, respectivamente) e dos praças (sargentos, cabos e soldados). No livro *O Brasil na Segunda Guerra Mundial*, Manuel Thomaz Castelo Branco faz as seguintes considerações a respeito:

¹⁰ Foi um estado-maior paralelo ao EME, formado para organizar e preparar a FEB (EME, 1984, p.65).

O Gen Mascarenhas era um dos mais dignos, probos e operosos generais do Exército, destacando-se como administrador de escol. De caráter enérgico e austero, por vezes inflexível nas suas atitudes sem ser, entretanto, intransigente. Possuía vários cursos, inclusive o de Estado-Maior do Exército. Antes de assumir o Comando da FEB, fez um estágio no Exército norte-americano, onde tomou contacto com a sua organização, meios e processos de emprego.

Os três generais que o secundavam no comando - Olympio Falconiere da Cunha, Euclides Zenóbio da Costa e Osvaldo Cordeiro de Farias, respectivamente, Inspetor Geral e Comandantes da Infantaria e Artilharia Divisionárias eram, igualmente, oficiais de elite, detentores do mesmo curso de Estado-Maior. O primeiro, íntegro e, enérgico, o segundo, valente e impulsivo, o último, hábil e prudente.

Os oficiais integrantes do EM, na sua grande maioria antigos e conceituados instrutores da Escola de Estado-Maior e ex-discípulos da Missão Militar Francesa, gozavam do mais alto prestígio entre os seus pares.

Os Comandantes de Unidades e os Chefes de Serviços foram recrutados entre os mais distintos das suas armas e serviços, sendo quase todos os Comandantes de Regimento de Infantaria (RI) diplomados pela mesma Escola de Estado-Maior.

Para o preenchimento das funções de Comandante de Subunidades das armas, comissionaram-se nos postos de capitães, centenas de jovens 1.º Tenentes das turmas de 1936 e 1937, dado o envelhecimento dos quadros de capitães de então.

Se por este lado a medida foi adequada, já no tocante ao aspecto profissional deixou muito a desejar, pois ninguém tinha, sequer, o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais nem, tão pouco, a experiência das novas funções, embora muitos possuíssem cursos de especialização tirados aqui mesmo no país ou nos Estados Unidos.

Não fora o aproveitamento de alguns capitães antigos, homens de certa forma mais amadurecidos e de maior discernimento, as subunidades teriam ficado ao sabor de uma juventude ainda pouco afeita ao exercício do comando, embora ardorosa, inteligente e confiante nas suas novas e honrosas missões.

Com este inesperado acesso dos primeiros tenentes aos postos seguintes, os pelotões ficaram entregues a oficiais ainda menos desembaraçados, alguns deles recém-saídos da Academia Militar.

Os oficiais da reserva que, com eles, completaram a equipe dos comandantes de pelotões, apresentavam maiores deficiências, embora, muitos, pelo esforço próprio, tenham se revelados ótimos combatentes.

No âmbito dos sargentos e dos graduados, verificou-se o mesmo fenômeno, isto é, com a criação de novas funções e a incapacidade dos velhos sargentos, cabos recém-formados foram elevados às graduações seguintes, sem o amadurecimento indispensável ao exercício das suas novas funções.

A FEB ficou, assim, entregue ao tirocínio e à prudência dos chefes e ao vigor e ao entusiasmo dos subalternos (Branco, 1960, p.131).

Ainda no campo interno, outra grande dificuldade era a preparação psicológica da população brasileira e o apoio que deveria prestar àqueles que o representariam na guerra, a qual o Brasil já estava comprometido. Em relação à falta de envolvimento da Nação, MacCan e Brayner assim se expressam:

Em janeiro de 1944, quando o programa efetivo de treinamento foi finalmente desencadeado, uma manifestação foi realizada no Teatro Municipal do Rio para comemorar o segundo aniversário do rompimento das relações com o Eixo. Alto-falantes traziam o discurso para a rua, mas nas calçadas da Cinelândia poucas pessoas paravam para ouvir. O relatório oficial do ministro da Guerra citava a falta de entusiasmo popular como prova de que “a atmosfera em torno do corpo Expedicionário Brasileiro continuava a ser de indiferença e de derrotismo” (MacCan, 1995, p.292).

Em síntese, o povo brasileiro acreditava muito mais no carnaval e no Campeonato de futebol do que numa Força Expedicionária para lutar ombro a ombro com os aliados e face a face com os alemães. Nosso povo não tem uma mentalidade guerreira, nem se julga sob a pressão de imperativos invencíveis para ir a guerra, fazendo sacrifícios de vidas preciosas, destruindo fortunas, enlutando lares, provocando conflitos emocionais e estremecimentos dentro de seus próprios grupos sociais ainda em formação (Brayner, 1968, p.49).

Sem esgotar as dificuldades internas vivenciadas pela FEB, deixamos seu próprio comandante abordar um dos temas mais sensíveis quando se trata do emprego das FA em proveito da política externa : o comprometimento da liderança e das autoridades do País.

Assim é que, ao invés de nossas autoridades buscarem o robustecimento cívico de nossa gente, cultivarem a enorme simpatia popular pela causa das Nações Unidas, quedaram-se em condenável complacência ante o movimento de desagregação empreendido

pelos simpatizantes e adeptos da causa totalitária. Elementos do quinta-colunismo¹¹ indígena, instalados até em postos importantes da vida nacional, tentaram entrar, senão evitar, a formação de um estado de alma que se fizera necessário criar e desenvolver face aos impactos da guerra contemporânea. Usaram eles dos mais diversificados processos para impedir que tropas brasileiras viessem a combater os exércitos totalitários da Europa (Moraes, 1960, p.9).

Em outras ocasiões, as dificuldades estiveram ligadas às discussões entre militares e diplomatas brasileiros e norte-americanos com relação ao papel do País na defesa continental, entre outras discussões, conforme relata Hélio Silva (1974, p. 110):

Desde logo se evidenciara a profunda divergência entre a concepção americana do papel que cabia ao Brasil desempenhar na defesa do continente e, em consequência, a natureza e quantidade dos recursos que os Estados Unidos poriam à nossa disposição, e as pretensões contidas nas Instruções do Chefe do Estado-Maior brasileiro. Daí, a dificuldade da missão de nossos representantes.

As Instruções citadas anteriormente diziam respeito, principalmente, ao efetivo para a defesa do litoral brasileiro e do apoio norte-americano à defesa deste litoral e, posteriormente, sobre as condições de apoio à Força Expedicionária Brasileira em equipamentos de toda espécie (aviões, carros de combate, armamento, munição) e de toda a infra-estrutura logística de apoio às tropas em operações ou em outras atividades.

Com efeito, o Brasil necessitou de quase dois anos para conseguir reunir uma divisão de exército e seus apoios, com um pouco mais de vinte e cinco mil homens. Mais ainda, seu envio só foi possível pelo apoio integral dos EUA, através do convênio político-militar entre Brasil e os Estados Unidos, assinado em 23 de maio de 1942, ou seja, antes mesmo da declaração brasileira de guerra contra os países do Eixo. Este convênio estabelecia o emprego de tropas brasileiras em operações de guerra fora do continente. O trabalho realizado pelos diplomatas e militares brasileiros foi excepcional na tentativa de obter e conseguir extrair o máximo dos EUA para apoiar o Brasil, no que dizia respeito à defesa de seu litoral, e, particularmente, à Força Expedicionária Brasileira, antes e durante a Guerra, da melhor forma possível. O Brasil recebeu cerca de três quartos do *lend lease* norte-americano destinado à

¹¹ Termo cunhado durante a guerra civil espanhola e usado para designar aqueles que, em Madri, apoiavam as quatro colunas que marchavam contra o governo da Frente Popular Republicana do presidente Azaña. Durante a Segunda Guerra Mundial, foi utilizado para referir-se àqueles que agiam sub-repticiamente num país em guerra, ou em vias de entrar na guerra, preparando ajuda em caso de invasão ou fazendo espionagem e propaganda em favor do Eixo.

região. Para confirmar o trabalho realizado pelos diplomatas e militares brasileiros, segue a transcrição dos artigos do Convênio, que mais ressaltam a cooperação norte-americana, cuja transcrição integral encontra-se no Anexo "A", conforme Silva (1974, p.305 a 308):

Art 4º – A Força Expedicionária Brasileira atuará em campanha com uma grande unidade indivisível, subordinada ao Comando Geral do teatro de operações.

§ 2º – A cobertura de aviação, os apoios de carros de assalto, artilharia pesada e outros elementos de que carecer ser-lhe-ão fornecidos pelo Comando Superior ou pelo Comando do teatro de operações.

Art 8º – O Governo dos Estados Unidos da América do Norte fornecerá, nos termos dos acordos vigentes, equipamento, munição, capacetes, material de acampamento, viaturas, aviões, material de transmissões, material de engenharia, de saúde, e dos demais serviços, bem como proverá sobre transportes, instalações, hospitais, assistência sanitária, bases aéreas, e providenciará para que a correspondência se faça, quanto possível dentro das normas estabelecidas para as Forças Americanas.

Art 9º – O Governo dos Estados Unidos da América do Norte obriga-se a substituir o material que ficar inutilizado, ou for extraviado e a prover todas as reparações que se fizerem necessárias.

Art 10º – O transporte e a proteção da Força Expedicionária Brasileira, desde os portos nacionais, bem como transportes exigidos pelas operações de guerra, inclusive os das evacuações e repatriamento, serão feitos pelo Governo dos Estados Unidos da América do Norte.

Art 12 – Ficará a cargo do Governo dos Estados Unidos da América do Norte a alimentação e quaisquer suprimentos de que carecer a Força Expedicionária Brasileira desde o momento do seu embarque até ao seu regresso ao Brasil.

Art 13 – Os vencimentos e vantagens da Força Expedicionária Brasileira correrão a cargo do Governo dos Estados Unidos do Brasil, obrigando-se o Governo dos Estados Unidos da América do Norte a conceder os necessários créditos, nas condições que forem estipulados em acordo em separado.

Art 15 – O presente Convênio não prejudicará a continuação do fornecimento de material bélico que o Governo dos Estados Unidos da Américas do Norte vem fazendo ao Brasil, na conformidade de acordos anteriores.

Art 17 – Os militares e assemelhados, doentes ou feridos, que não devam permanecer em tratamento nos órgãos do serviço de Saúde da Força Expedicionária Brasileira, serão evacuados para hospitais ou formações do Serviço do Exército norte-americano. Para esse fim, os hospitais que receberem elementos da Força Expedicionária

Brasileira terão em seus quadros médicos e demais pessoal inerente ao Serviço de Saúde Brasileiro.

Parágrafo único – O Governo dos Estados Unidos da América do Norte obriga-se a repatriar, na primeira oportunidade, os doentes e feridos irrecuperáveis para o serviço.

Art 19 – No caso do Brasil vir a ser agredido por qualquer outra nação, o Governo dos Estados Unidos da América do Norte fica obrigado, na forma do Art VII do Convênio anterior, a prestar-lhe toda a assistência política e militar

Art 20 – O Governo dos Estados Unidos da América do Norte fornecerá também, ao Governo dos Estados Unidos do Brasil, o material necessário aos Centros de Instrução organizados ou a serem organizados, para o adestramento de novas unidades e formação de especialistas, exigidos pela situação de guerra.

Como foi possível observar pela leitura anterior, o Brasil serviu quase que como um banco de homens para o exército norte-americano, já que os meios materiais das FA brasileiras não estavam à altura para enfrentar o exército alemão, que, a despeito do período crítico que vivia na Itália, era constituído por tropas experientes e razoavelmente equipadas.

Em que pesem todas as dificuldades aqui apresentadas, em 30 de junho de 1944, o 1º Escalão de Embarque, constituindo um Grupamento Tático, formado pelo 6º Regimento de Infantaria e II/1º Regimento de Obuses Auto-Rebocado, completados com outros elementos de tropa e serviços, embarcou, no cais do porto do Rio de Janeiro, no navio de guerra norte-americano General Mann, com destino ao Teatro de Operações do Mediterrâneo.

A ênfase a ser dada aqui, no entanto, não é à dificuldade enfrentada pela Força Expedicionária Brasileira, desde a sua formação até seu embarque e o início de suas atividades e ações táticas no Teatro de Operações na Itália. A ênfase é de como a FEB, a despeito dessas dificuldades, serviu de instrumento para a concretização da política externa brasileira naquele período, seja pelo cumprimento dos acordos estabelecidos pela política, seja pela projeção conseguida pelo Brasil após o conflito.

Pode-se afirmar que a participação na Segunda Guerra Mundial, ao lado dos países vencedores, o envio da Força Expedicionária Brasileira e o apoio incondicional à Organização das Nações Unidas transformaram a forma de atuação do Brasil dentro do concerto das nações. Além do exposto, há que se observar que essa participação foi um marco no desenvolvimento econômico interno, em virtude do apoio e das relações comerciais realizadas fruto dessa participação. Não há como dissociar, por exemplo, o financiamento norte-americano à siderurgia brasileira do apoio prestado pelo Brasil aos Estados Unidos da América.

Para se ter uma idéia da importância da participação brasileira ao lado dos aliados, foi a partir dessa participação que o Brasil despontou como a principal liderança da América Latina.

Within South America, the traditional balance of power between Argentina and Peru on one hand, and Brazil and Chile on the other, had been upset. Due to its role in World War II and the military aid it received, Brazil was now the dominant Latin America power. Argentina lost considerable political stature and economic well-being due to its neutral, sometimes pro-Axis positions which lasted until the "eleventh hour" of the war. (Sheina, 2003, p. 172).

A despeito dessa liderança e dos benefícios da participação na guerra ao lado dos aliados, o País não teve o tratamento esperado por parte dos EUA, nem conseguiu a vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas como queria Getúlio Vargas.

Mesmo dentro desse contexto, a participação das FA brasileiras na Segunda Guerra Mundial contribuiu de maneira eficaz e efetiva com o País. No entanto, deve-se ressaltar que as dificuldades encontradas para a organização e para o envio da Força Expedicionária Brasileira, para a defesa do litoral durante a Guerra, entre tantas outras dificuldades, continuam presentes nos dias atuais.

O Brasil por sua liderança sulamericana, por suas características geográficas e por suas riquezas vai, cada vez mais, ocupar local de destaque no cenário internacional, tendo como conseqüência a possível geração de conflitos e atritos com outras nações.

Por isso, torna-se necessário o Brasil pensar *a guerra ou a preparação para uma eventual ou necessária guerra de defesa* como mais um instrumento de sua política e não como assunto privativo dos militares, tendo como corolário o dito de Sun Tzu: *"...guerrear e conquistar, em qualquer batalha, não é o que há de melhor, mas sim quebrar, sem luta, a resistência do inimigo"* (Tzu, 2003, p.23).

Torna-se necessário, também, realizar um planejamento integrado no nível mais alto da política nacional, orientado para o caso de ocorrência da guerra, principalmente da política externa, no que diz respeito às ações a serem empreendidas pelo Ministério das Relações Exteriores, e manter as FA equipadas e adestradas, condizentemente com as potencialidades da Nação e da intenção da política estabelecida.

Capítulo 6 A Não Guerra

Neste capítulo, serão abordadas as missões no exterior, com exceção à guerra, levadas a efeito pelas FA, dentro do previsto na Política de Defesa Nacional (PDN), para manter ou estreitar o relacionamento das FA brasileiras com suas congêneres de países amigos e outros de interesse para a Política Externa Brasileira (PEB), bem como para o intercâmbio nas diversas atividades de interesse para as FA, tais como desenvolvimento de doutrina, troca de experiências em áreas de inteligência e logística, envio de militares para estágios e cursos, realização de manobras conjuntas, entre outras atividades.

Não estarão incluídas neste capítulo as atividades de *Não Guerra* desenvolvidas dentro do território nacional. Apesar de se entende que também fazem parte deste contexto e poderiam ser a outra face da mesma moeda, julga-se que as mesmas sejam mais bem entendidas como atividades de não guerra do país ou dos países que as executam.

Estará incluída também, neste capítulo, a participação das FA em missões sob a égide de organismos internacionais, mais especificamente a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), em operações de manutenção da paz ou de garantia de acordos e tratados.

Neste ponto, há necessidade de se diferenciar do termo criado por este autor – *Não Guerra* – das atividades desenvolvidas em operações de não guerra, utilizadas pelas Nações Unidas quando se trata do emprego de força militar em operações de paz e das Forças Armadas dos Estados Unidos da América, que utilizam a expressão “outras operações militares que não a guerra”.

O termo criado para o nome deste capítulo é muito diferente dos dois termos citados anteriormente. A intenção é a de separar das atividades operacionais e de planejamento ligadas à guerra, já vistos no capítulo anterior, das missões executadas normalmente pelas FA em prol da política externa e da projeção internacional do Brasil, que não a guerra.

Há que se ressaltar que o termo “não guerra” não existe no vocabulário das FA brasileiras e nem é utilizado eventualmente quando se trata de emprego de militares em diversas missões em tempo de paz. Na verdade, ele surgiu da necessidade de se criar uma separação entre as ações desenvolvidas para a guerra das outras atividades executadas pelas FA no campo externo que não a guerra.

Dessa forma, serão vistos os dois conceitos de operações de não guerra, sob o ponto de vista das Nações Unidas e das Forças Armadas Norte-Americanas, de modo a diferenciar do

termo não guerra, criado neste capítulo especificamente para todas as ações desempenhadas por militares das FA brasileiras, em tempo de paz, quando em atividades no exterior.

6-1 A Não-Guerra para as Nações Unidas

Para a Organização das Nações Unidas (ONU), Operações de Não-Guerra são operações diplomático-militares, legitimadas por um Mandato exarado pelo Conselho de Segurança (CS), quando conduzidas por este organismo, ou por um acordo internacional celebrado por um organismo regional, ou por uma coalizão. Essas operações desenvolvem-se fora dos limites do país e são conduzidas, via de regra, por Forças Interaliadas e Combinadas. Além da participação de FA, aquelas operações contam, ainda, com expressiva participação do componente civil, representado por agências da própria ONU, organizações não-governamentais (ONG), por agências diplomáticas e pela mídia.¹² Em determinadas situações, as FA envolvidas podem fazer uso da violência armada para sua auto-defesa ou no cumprimento do Mandato, bem como suas ações poderão se restringir às atividades de política exterior, dentro do quadro de Operações de Apoio à Paz ou de Paz.

As Operações de Não-Guerra, conforme terminologia empregada pela ONU dentro do espectro da paz e da segurança, abrangem cinco categorias operacionais: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz. A seguir, veremos a conceituação de cada uma delas (Fontoura, 1999, p. 31):

Diplomacia preventiva (preventive diplomacy) – compreende as atividades destinadas a prevenir o surgimento de disputas entre as partes, a evitar que as disputas existentes degenerem em conflitos armados, e a impedir que estes, uma vez eclodidos, se alastrem. Contempla as diferentes modalidades de atuação mencionadas no capítulo VI da Carta das Nações Unidas (solução pacífica de controvérsias) e outras que venham a ser acordadas entre os interessados, tal como a iniciativa inovadora de emprego preventivo de tropas por parte da ONU na ex-República Iugoslava da Macedônia. Alguns autores preferem diferenciar entre a diplomacia preventiva propriamente dita e o emprego preventivo de tropas (chamado de preventive deployment), pois a primeira seria uma ação consentida sem o uso da força, enquanto o desdobramento preventivo de tropas seria uma ação consentida com o uso da força.

¹² A título de exemplo do grau de complexidade que as Operações de Não-Guerra podem assumir, cita-se a UNOSOM II (Operações das Nações Unidas na Somália II), conduzida por Forças da ONU, a partir de maio 1993, em substituição à Força-Tarefa Americana. A UNOSOM II envolveu Forças de 20 países e mais 49 agências de auxílio humanitário e agências não-governamentais.

Promoção da Paz (“Peacemaking”) – designa as ações diplomáticas posteriores ao início do conflito, para levar as partes litigantes a suspender as hostilidades e a negociarem. As ações de promoção da paz baseiam-se nos meios de solução pacífica de controvérsias previstos no capítulo VI da Carta das Nações Unidas, os quais podem incluir, em casos extremos, dependendo do mandato dos mediadores, o isolamento diplomático e a imposição de sanções, adentrando então nas ações coercitivas previstas no capítulo VII.

Manutenção da Paz (“Peacekeeping”) – trata das atividades levadas a cabo no terreno com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças, etc.) e sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito. Nos anos 90, essas operações passaram a ser utilizadas, mormente, em contendas de natureza interna, caracterizadas, muitas vezes, por uma proliferação de atores ou pela falta de autoridade no local.

Consolidação da paz (post-conflict peace-building) – refere-se às iniciativas executadas na sequência da assinatura de um acordo de paz, visando a fortalecer o processo de reconciliação nacional por meio de implementação de projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, a recuperar a infra-estrutura física e ajudar na retomada da atividade econômica. Essas ações, voltadas basicamente para o desenvolvimento econômico e social do país anfitrião, são empreendidas preferencialmente por outros órgãos das Nações Unidas, mas, dependendo das dificuldades no terreno, podem requerer a atuação militar.

Imposição da Paz (peace enforcement) – corresponde às ações adotadas ao abrigo do capítulo VII da Carta, incluindo o uso de força armada para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais em situações nas quais o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) tem determinado a existência de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Nesses casos, o CSNU tem delegado a coalizões de países ou a organizações regionais e sub-regionais a execução mas não a condução política do mandato de intervenção.

No rol das categorias acima citadas, duas se destacam por se caracterizarem pelo maciço emprego de tropas: imposição da paz e manutenção da paz.

Existe, por um lado, a imposição da paz, que admite o emprego da força militar para impor as resoluções da ONU ou a observância de padrões de comportamento internacional. Destina-se, principalmente, à manutenção ou ao restabelecimento da paz, sob condições

amplamente aceitáveis pela comunidade internacional, legitimando a intervenção armada (ou sua ameaça). A Força de Imposição da Paz não é considerada como neutra e sua autoridade representa um mandato internacional. As duas maiores missões desse tipo executadas pelas Nações Unidas foram na Coreia, de 1950 a 1953, e no Kuwait em 1991. O fator chave para diferenciar entre Operações de Manutenção e de Imposição da Paz é o emprego da força para solucionar o conflito. As missões de “Peace Enforcement” sugerem uma situação tão fora de controle que somente uma força externa poderia trazer a ordem.

Em operações deste tipo, as forças militares assumem seu papel de combate conforme previsto, mas devem estar preparadas para a transição de suas atividades para “Peacekeeping” e vice-versa. Por não serem consideradas como forças neutras, a primeira transição não é adequada, devendo ser evitada.

O Brasil, em princípio, não participa deste tipo de missão, por contrariar a Constituição Federal, a política externa e a Política de Defesa Nacional (PDN).

Por outro lado, temos as operações de manutenção da paz (OMP), nas quais já existe um acordo entre os beligerantes e uma tentativa de se retornar à situação normal anterior ao conflito. Assim, forças militares podem ser desdobradas para verificar se o acordo está efetivamente sendo cumprido, mesmo que, em determinadas situações, as operações levadas a efeito obriguem as FA a entrarem em operações típicas de guerra, como o caso atual da força de paz no Haiti.

Essas operações serão bastante exploradas neste capítulo em virtude de o Brasil ser um grande contribuidor de militares para essas missões e pelo fato de caracterizarem bem o sentido da participação das FA brasileiras como instrumento da PEB.

Depois de se verificar a conceituação de operações de não guerra da ONU, observar-se-á como as FA norte-americanas utilizam o mesmo termo, mas com aplicação mais abrangente.

6-2 Military Operations Other Than War (MOOTW)

A doutrina combinada dos EUA especifica 16 diferentes outras operações militares que não a guerra (MOOTW), segundo o Joint Pub 3-07, *Joint Doctrine for Military Operations other than War*:

- Controle de Armas
- Combate ao Terrorismo
- Operações Antidrogas
- Imposição de Sanções/Operações de Interceptação Marítima
- Imposição de Zonas de Exclusão

Assistência Humanitária
 Garantia de Liberdade de Navegação e Sobrevôo
 Apoio Militar a Autoridades Civis
 Assistência a Nações/Apoio a Contra-Insurreições
 Operações de Evacuação de Não-Combatentes
 Operações de Paz
 Proteção de Navios Mercantes
 Operações de Recuperação
 Operações de Demonstração de Força
 Ataques e Reides
 Apoio a Insurreições

As operações supracitadas, diferentemente das operações de não guerra das Nações Unidas, não precisam de conceituação caso a caso, em virtude de serem auto-explicativas. O mais importante é observar-se que os FUA incluem diversas operações de combate entre as MOOTW, tal como o combate ao terrorismo empreendido pelo governo norte-americano em vários pontos do globo, tão evidente nos dias atuais.

As operações de não guerra estabelecidas pelas Nações Unidas e as “outras operações militares que não a guerra” prevista pelos norte-americanos abrangem atividades desempenhadas por uma FA no exterior que incluem operações de guerra. No entanto, elas não contemplam, por exemplo, os adidos militares, os quais executam um trabalho eminentemente diplomático, e os militares alunos de cursos fora do Brasil.

Na verdade, o termo criado por este autor é caracterizado justamente pelas atividades em que o combate só será levado a efeito por extrema necessidade de se defender de uma agressão.

6-3 Não Guerra para o Brasil

Dessa forma, é possível denominar de “*não guerra*” todas as atividades ou ações empreendidas pelas FA brasileiras em prol da política externa, no campo exterior, que não estejam relacionadas com operações de guerra ou orientadas para a guerra. São elas:

- intercâmbios e visitas
- segurança de embaixadas
- adido militar
- representações
- operações de manutenção da paz

Não estão incluídas nesta lista as manobras e os exercícios conjuntos realizados entre as FA brasileiras e suas congêneres orientadas para o adestramento para a guerra.

Serão vistas, a seguir, cada uma delas, enfatizando especialmente as operações de manutenção da paz, por serem a parte mais visível do emprego das FA em *Não Guerra*.

6-3.1 Intercâmbios e visitas

São atividades relacionadas ao envio de militares das FA para realizar cursos, estágios, ligações e visitas a outros países com a finalidade de se manter a troca de experiências em áreas específicas, tais como: inteligência, pessoal, adestramento, trabalho em Estado-Maior, formação de recursos humanos, etc. Essas atividades são realizadas de modo sistemático e são muito importantes para se manter o relacionamento das FA brasileiras com outras FA e com outros órgãos internacionais que tenham relação com os assuntos já citados. No entanto, essas atividades carecem de um planejamento direcionado para os interesses da PEB, seja em relação aos assuntos, seja em relação aos países e órgãos internacionais.

6-3.2 Segurança de Embaixadas

Nesse caso específico, somente o Exército Brasileiro vem desempenhando essas atividades em duas embaixadas: Colômbia e Costa do Marfim. Nesses dois casos, os pedidos foram feitos pelos próprios embaixadores que se sentiam ameaçados em virtude da situação de insegurança do país. Assim, o Exército enviou, mantendo até a presente data, 8 (oito) militares na Colômbia e 4 (quatro) na Costa do Marfim. Apesar dessas missões não serem diretamente voltadas para auxiliar a PEB, elas contribuem para que os funcionários das embaixadas e, principalmente, os embaixadores possam trabalhar dentro de um clima de segurança.

6-3.3 Adido Militar

Primeiramente, será visto o conceito de adido militar, suas atribuições e atividades. Conforme o FA – R – 05 (Regulamento para adidos, adjuntos e auxiliares de adidos militares junto às missões diplomáticas brasileiras), *adido militar é o oficial de qualquer das Forças Singulares integrante da Missão Diplomática Brasileira e acreditado junto a um Governo para o exercício de sua missão* (1977, p. 5). Como pode ser inferido, o trabalho é de natureza diplomática com a concordância do Governo do país onde o adido desempenhará suas missões. Os adidos são escolhidos dentro de suas respectivas forças, levando-se em conta suas habilidades e sua folha de serviços. Normalmente são oficiais no último posto de oficial superior (coronel para o Exército e para a Aeronáutica e capitão de mar-e-guerra para a Marinha). Há duas

exceções: o adido militar nos EUA, que é oficial general no primeiro posto de general (general-de-brigada para o Exército, brigadeciro para a Aeronáutica e contra-almirante para a Marinha), devido à importância da representação naquele país; o adido militar no Suriname, que é tenente-coronel do Exército, em virtude de o comandante das FA do Suriname ser coronel, evitando-se a incompatibilidade hierárquica. Não será objeto de apreciação neste estudo os adjuntos (oficiais) e auxiliares dos adidos (praças) por estarem subordinados e trabalharem para o adido.

O Brasil mantém adidos em trinta e dois países, a saber: África do Sul, Alemanha, Angola, Argentina, Bolívia, Chile, China, Colômbia, Egito, Equador, Espanha, Estados Unidos da América, França, Guatemala, Guiana, Inglaterra, Irã, Israel, Itália, Japão, México, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Paraguai, Peru, Polónia, Portugal, Rússia, Suriname, Uruguai e Venezuela. É importante ressaltar que em doze países há adidos das três forças, em cinco de duas e em quinze apenas de uma. Na Namíbia, está havendo a transformação da Missão Naval em aditância. Desse modo, o total de adidos é de sessenta e um militares. Há, ainda, o caso de alguns adidos, como os do Exército, que são responsáveis por mais de um país, como, por exemplo, o dos EUA, que também é encarregado do Canadá, e o da França, que também é responsável pela Bélgica. Também se estuda, no âmbito do Ministério da Defesa, a criação de mais três aditâncias em um futuro próximo: Índia, Suécia e Coreia do Sul.

A seguir, serão enumeradas as atribuições dos adidos, como previsto no artigo 32, do Capítulo III, do Regulamento já referenciado (1977, p. 11):

I – servir de ligação entre as Forças Singulares que representar e as congêneres do país em que serve;

II – Prestar informações ao (s) Estado (s)-Maior (es) da (s) Força (s) representada (s) e, eventualmente, ao Estado-Maior das Forças Armadas¹³, de acordo com o que lhe for determinado e com as prescrições deste Regulamento;

III – Participar do levantamento estratégico, de acordo com a orientação do Estado-Maior de sua Força Singular, e do Estado-Maior das Forças Armadas, quando se tratar de Adido das Forças Armadas¹⁴;

IV – Dirigir as Comissões Militares que lhe forem diretamente subordinadas;

V – Exercer autoridade, em nome das Forças Singulares que representar, sobre todo militar brasileiro da Ativa em serviço no país ou países em que o adido for creditado quando o militar em questão for mais moderno que o Adido;

¹³ Atualmente, Ministério da Defesa.

¹⁴ Atualmente, Adido de Defesa.

VI – Receber a apresentação pessoal dos militares das Forças Singulares que representar ou registrar a apresentação quando comunicada por outros meios;

VII – Efetuar saques ou outras operações financeiras, de acordo com a legislação em vigor;

VIII – Tomar as providências necessárias quando da passagem ou permanência temporária no país em que serve, de contingente de tropa, navios de guerra ou aeronaves militares brasileiros;

IX – Colaborar, por todos os meios a seu alcance, para o bom êxito das Comissões brasileiras em visita ao país em que serve ou nele situadas em caráter permanente, transitório ou eventual;

X – Colaborar, analogamente ao item anterior, em relação às Comissões Civis que, direta ou indiretamente, devam tratar de assuntos ligados à esfera militar, desde que o Chefe dessas Comissões o solicite ou quando receba instruções especiais a respeito.

Na reformulação do regulamento, que é de 1977, já está sendo prevista a inclusão, nas atribuições do adido militar, da colaboração com a “propaganda” da indústria bélica nacional. O adido auxiliará na promoção dos produtos brasileiros ligados à defesa no exterior.

Muito além das atribuições vistas acima, os adidos não apenas representam suas Forças, mas representam o Brasil perante o país onde são creditados. Esses adidos exteriorizam o perfil do povo brasileiro. As atitudes, os procedimentos, os comportamentos, a relação com a própria família e a competência profissional são objetos de avaliação permanente por todos aqueles que entram em contato com o Adido. Também é importante a opinião do adido com relação a qualquer tema relacionado ao Brasil, não somente sobre assuntos de defesa.

Por tudo o que já foi exposto, o adido representa *in totum* a expressão da política externa das FA.

6-3.4 Representações

As FA brasileiras mantêm diversas representações junto a países e organizações internacionais para assessoramento, desenvolvimento de projetos, instrutoria, aquisição de materiais, equipamentos e armamentos e coordenação de atividades de interesse das FA e do Brasil em assuntos militares, de defesa e de segurança.

Essas representações podem ser permanentes ou não, dependendo da necessidade. Elas podem ser compostas por apenas um ou dois militares, como os dois oficiais do Exército Brasileiro que trabalham como instrutores no Exército da Guatemala até a Missão Militar Brasileira no Paraguai com seis oficiais assessores militares junto ao Exército Paraguaio.

Além das representações estabelecidas exclusivamente entre uma das três FA brasileiras e sua congênera em um país amigo, como os exemplos citados acima, as FA mantêm também representações mais robustas em termos de pessoal e encargos, sendo, portanto, mais importantes do ponto de vista deste estudo por estarem diretamente ligadas à Política Externa Brasileira (PEB). São elas: a Representação Brasileira junto à Junta Interamericana de Defesa e Colégio Interamericano de Defesa, junto à Organização dos Estados Americanos, trabalhando com tudo que diz respeito à segurança regional; os escritórios dos Conselheiros Militares Brasileiros junto à Embaixada do Brasil nas Nações Unidas — um em Nova York, tratando de assuntos de segurança mundial e de operações de manutenção da paz, e outro em Genebra, tratando de desarmamento em geral; o representante do Brasil na Organização Marítima Internacional (OMI), em Londres, exclusivamente da Marinha do Brasil, e o representante brasileiro na Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), no Canadá, exclusiva para oficiais da Força Aérea Brasileira.

Podemos observar que essas missões, dentro de suas especificidades, executam parte importante da PEB no tocante aos assuntos a elas atribuídos, merecendo especial atenção do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores.

6-3.5 Operações de manutenção da paz (OMP)

Como já visto anteriormente, Operações de Manutenção da Paz (“Peacekeeping”) são as atividades realizadas no terreno com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças, etc.) e sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito.

Assim, para melhor entendimento, este tópico será separado em duas partes. Na primeira, tratar-se-á de considerações gerais sobre essas operações e na segunda parte, será visto um resumo histórico da participação das FA brasileiras nessas operações, tanto sob a égide das Nações Unidas, quanto da Organização dos Estados Americanos.

6-3.5.1 Considerações gerais

As operações de manutenção da paz não estão enquadradas, explicitamente, em nenhum dispositivo da Carta das Nações Unidas. A utilização do Capítulo VI – Solução Pacífica de Controvérsias –, quando se trata de operações que têm o consentimento das partes envolvidas, e do Capítulo VII – Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão –,

quando se trata de impor a vontade da comunidade internacional, não trazem artigos específicos sobre essas operações. Foi por essa razão que, segundo Fontoura (1999, p. 67), “*o Brasil propôs, na XIX Assembléia Geral, a inclusão de um novo Capítulo, entre o VI e o VII, com o nome Operações de Manutenção da Paz*”. Este Capítulo recebeu a alcunha de Capítulo VI e meio. No entanto, esta proposta não seguiu em frente, por entender-se que não é imprescindível um dispositivo específico na Carta das Nações Unidas para que ela venha a atuar em operações de manutenção da paz, o chamado “poder implícito”. Por este poder, a ONU deve atuar orientada por seus deveres e direitos, muito mais do que pela expressão explícita de artigos da Carta. Porém, o fato real é que há cinquenta anos as Nações Unidas utilizam as operações de manutenção de paz, ora se apegando ao Capítulo VI, ora ao VII, sem o amparo legal específico de sua Carta.

Segundo Aguilar (2002, p. 365) e Fontoura (1999, p.61 e 75), as OMP podem ser divididas em dois períodos bastante distintos: o primeiro, de 1948 a 1987 (Aguilar coloca o ano de 1988), que se refere à execução das operações clássicas, quando o Mundo estava sobre o manto da Guerra Fria. A posição dos Estados e organismos internacionais sofria a influência ideológica dos dois atores principais: Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Durante este período houve apenas treze OMP, as quais se caracterizaram pelo emprego de missões de paz clássicas. O segundo período – a partir do final dos anos 80 para Fontoura ou de 1989 até os dias de hoje para Aguilar –, é o que traz as operações de manutenção da paz de Segunda Geração ou Multidisciplinares, como se convencionou chamar. Os motivos condicionantes dessa mudança foram três: *a distensão política entre os EUA e a União Soviética e seu impacto sobre o papel das Nações Unidas no campo da paz e segurança internacionais; o afloramento de antagonismos étnicos e religiosos; e a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos* (Fontoura, 1999, p. 76).

Esses motivos levaram as Nações Unidas a empregarem as OMP de forma multidisciplinar, terminando com a prioridade do poder militar como meio quase que exclusivo da participação nessas missões, como caracterizado pelas OMP de 1ª geração. As OMP de 2ª geração ou multidisciplinares já contemplam a nova visão de segurança internacional, agregando, além da dimensão militar, a dimensão econômica, a política, a ecológica e a humanitária.

Na verdade, há que se ressaltar que a divisão por períodos é somente uma forma didática de se entender as alterações que estão ocorrendo nas OMP. No entanto, há operações em curso ainda de 1ª geração, como, por exemplo, a United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), ativa desde 1948 no Oriente Médio, bem como houve operações ditas

multidisciplinares ou de 2ª geração entre os anos de 1948 e 1987/8, como, por exemplo, a Dominican Republic (DOMREP), na República Dominicana, em 1965.

A seguir, será apresentado um quadro sinóptico comparativo, formulado por Fontoura (1999, p. 100) entre os dois tipos de operações de manutenção da paz: as clássicas e as multidisciplinares.

<i>Operações Clássicas</i>	<i>Operações Multidisciplinares</i>
<i>Atuam em conflitos interestatais. São iniciadas após a cessação das hostilidades, mas antes da celebração de um acordo de paz final. Um dos seus objetivos é, justamente, criar condições necessárias de um acordo de paz.</i>	<i>Atuam em conflitos intra-estatais. São iniciadas depois de as partes terem alcançado um acordo de paz e um dos objetivos principais é justamente monitorar a implementação do acordo celebrado.</i>
<i>Suas atividades envolvem, sobretudo, tarefas militares como supervisionar cessar-fogos, tréguas e armistícios, observar separação de forças e zonas tampão, bem como controlar fronteiras para inibir infiltrações em áreas geograficamente circunscritas.</i>	<i>Suas atividades, que procuram repercutir sobre as causas do conflito, incorporam tarefas militares, além de outras de cunho civil e humanitário, com irradiação sobre todo o território de um país. Além das funções tradicionais, seus integrantes têm sido chamados a desempenhar tarefas novas e mais complexas, como o acantonamento e desmobilização de forças, recolhimento e destruição de armamentos, reintegração de ex-combatentes à vida civil, concepção e programa de remoção de minas, auxílio para o retorno de refugiados e deslocados internos, fornecimento de ajuda humanitária, treinamento de novas forças policiais, supervisão do respeito aos direitos humanos, apoio à implementação de re-formas constitucionais, judiciais e eleitorais e auxílio à retomada das atividades econômicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infra-estrutura física do país anfitrião.</i>
	<i>A composição é variada: civis com experiência em áreas como eleições, direitos humanos, administração pública, gerenciamento econômico e assistência humanitária, militares,</i>

<i>Sua composição é preponderantemente militar.</i>	<i>cujos efetivos viabilizam o desdobramento dos componentes não-militares, proporcionando um ambiente seguro; e elementos civis e policiais, que atuam na consolidação do processo de pacificação política e de reconciliação nacional.</i>
<i>O mandato raramente é modificado e objetiva preservar a paz, enquanto outros instrumentos são empregados para resolver as disputas subjacentes.</i>	<i>O mandato sofre ajustes ao longo de sua implementação e visa a ajudar as partes a executar um acordo político destinado a superar o conflito. Não se trata meramente de evitar o agravamento da disputa, mas de implementar metas de mais longo prazo.</i>
<i>Atores claramente identificáveis: ONU, partes em conflito (em geral, dois países) e países que contribuem com pessoal.</i>	<i>Atores atomizados, entre outros: ONU, agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas, partes em conflitos, países contribuintes, ONG, demais organismos internacionais ou regionais e mídia. Nessas situações, as partes em conflito nem sempre são identificáveis, podendo envolver, por vezes, milícias, guerrilhas, tribos e clãs, sem mencionar os problemas de banditismo que afetam o pessoal das Nações Unidas.</i>

Pode-se observar que as OMP multidisciplinares realmente estão em franco crescimento na ONU, haja vista que, de 1988 até 2005 (dezoito anos), o número desse tipo de operações ultrapassou em muito o número das OMP de 1ª geração. Para se ter uma idéia, das trinta e nove operações já encerradas e das dezesseis em curso, trinta e quatro e onze, respectivamente, podem ser enquadradas como multidisciplinares.¹⁵

Dessa forma, os países contribuidores de pessoal para esse tipo de operação devem levar em conta também as diferenças entre as missões normais atribuídas às forças armadas e as atividades que as mesmas desempenham por ocasião de uma OMP.

Diferentemente das operações de combate, onde a dissimulação e a surpresa são, com frequência, fatores essenciais para a vitória, nas operações de manutenção da paz o comportamento da força deve ser sempre previsível, de sorte a evitar incidentes de qualquer natureza.

Em OMP, no tocante ao componente militar, podemos empregar observadores e/ou tropa. A diferença básica é que os observadores, em princípio, trabalham desarmados e são escolhidos entre oficiais da ativa ou da reserva, no mínimo no posto de capitão, e a tropa é constituída por elemento de emprego, desde um pelotão (aproximadamente 36 homens) até uma divisão (aproximadamente 20.000 homens), com oficiais, subtenentes, sargentos, cabos e soldados. A tropa também é armada e equipada para poder cumprir as atribuições previstas no Mandato da ONU.

No caso do emprego de tropa, em virtude de os prazos de atuação serem, normalmente, longos - mais de seis meses - além da força deslocada (empregada no local), mobiliza-se uma de igual valor para a missão, em preparação, em condições de substituir a empregada, e, ainda, desmobiliza-se outra, por ter sido substituída pela primeira. Assim sendo, o emprego de apenas um batalhão irá, na realidade, empenhar três. Para o emprego de observadores, a missão é estabelecida por qualquer prazo que atenda à missão imposta, podendo ser de um mês até mais de um ano. O comando da tropa é separado do comando dos observadores, mas ambos estão sob o comando do Comandante da Força (Force Commander).

A Força de Manutenção da Paz deve possuir estrutura organizacional (pessoal e material) que lhe proporcione condições operacionais e logísticas de realizar as seguintes tarefas:

- atuar em zonas desmilitarizadas;
- exercer o controle e vigilância sobre área, fronteira, ou linha de demarcação entre partes oponentes;
- prevenir-se contra infiltrações em áreas de sua responsabilidade e confrontações entre partes oponentes;
- acompanhar e relatar violações em acordos de “cessar-fogo”;
- atuar na manutenção da lei e da ordem a si atribuída;
- investigar e relatar todos os incidentes ocorridos em área de sua responsabilidade;
- dirigir negociações locais entre as partes envolvidas;
- proteger propriedades de organismos internacionais, instalações e pessoal sob sua custódia;
- realizar missões de Polícia do Exército;
- realizar escoltas de comboios;
- estabelecer e operar postos de observação.
- estabelecer e operar postos de controle (fixos e móveis) para a circulação de veículos e pessoal em estradas, portos, aeroportos, etc;

¹⁵ Conforme sítio das Nações Unidas, www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp (acesso em 18 de julho de 2005)

- realizar patrulhas a pé e motorizadas;
- prover segurança em áreas para a assistência humanitária;
- ter condições de deslocar uma reserva, através de meios aéreos (asa fixa ou rotativa);
- ter condições, no início da operação, de durar na ação por 90 (noventa) dias com seus meios de apoio logístico, sem ressuprimento;
- realizar a demarcação e limpeza de campos de minas;
- realizar a destruição de material bélico capturado ou apreendido;
- realizar trabalhos de engenharia de construção; e
- outras missões previstas no Mandato das Nações Unidas.

Cabem aos observadores praticamente as mesmas missões listadas anteriormente, que podem ser desempenhadas por indivíduos ou por pequenas equipes (team):

- atuar em zonas desmilitarizadas;
- exercer o controle e vigilância sobre área, fronteira, ou linha de demarcação entre partes oponentes;
- acompanhar e relatar violações em acordos de “cessar fogo”;
- acompanhar e relatar violações aos direitos humanos;
- investigar e relatar todos os incidentes ocorridos em área de sua responsabilidade;
- dirigir negociações locais entre as partes envolvidas;
- estabelecer e operar postos de observação.
- estabelecer e operar postos de controle (fixos e móveis) para a circulação de veículos e pessoal em estradas, portos, aeroportos, etc:
- realizar patrulhas a pé e motorizadas;
- realizar a demarcação e limpeza de campos de minas;
- realizar a destruição de material bélico capturado ou apreendido; e
- outras missões previstas no Mandato das Nações Unidas.

As atividades previstas acima não contemplam toda a gama de atribuições da força e do observador, porque cada operação tem atividades previstas no Standard Operation Procedures (SOP) – normas gerais de atuação, atividades que podem ou não estar incluídas acima.

Por último, três características fundamentais para o êxito das OMP devem ser lembradas: a imparcialidade, o não uso da força e o voluntariado dos países contribuidores.

Com relação às duas primeiras características, parece-nos que as Nações Unidas estão alterando sua postura, pois determinadas operações, tal como a *United Nations Stabilization*

Mission in Haiti (MINUSTAH), apóiam uma das partes em disputa. No caso particular do Haiti, a MINUSTAH apóia o governo provisório.

Essas alterações trarão novos desafios para as OMP, bem como para a opinião pública internacional.

6-3.5.2 A participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz (OMP)

Este tipo de operação caracteriza bem a necessidade de estreita ligação entre o MRE e o MD, porque a solicitação de participação é iniciada com um convite da ONU para o País por meio da Representação Brasileira nas Nações Unidas. Após a participação ser avaliada pela diplomacia brasileira, verificando se vai contribuir para os objetivos da Política Externa e se o Brasil deve enviar seus militares, as FA, por intermédio do MD, são consultadas e também fazem sua avaliação sob a ótica militar, levantando os meios e recursos para efetivar o envio do pessoal e equipamento (se for o caso). Depois de tudo acertado entre o MRE e o MD, os custos levantados são submetidos ao Congresso Nacional para aprovação.

Os prazos, desde o recebimento da solicitação e o envio do contingente, são exíguos e o MRE, por não ter uma seção específica que trate dos assuntos de missão de paz – somente na Representação junto às Nações Unidas é que existe um ministro do MRE tratando disso –, demora para enviar ao MD a posição do Governo Brasileiro. Assim, a despeito de as FA estarem conseguindo cumprir as solicitações da ONU, há oportunidade de se melhorar a sistemática, inclusive de se conseguir prévia aprovação do Congresso Nacional para o envio de tropa e de equipamentos até um teto a ser estabelecido. No Capítulo 5, será abordado mais profundamente o estreitamento da ligação entre o MRE e o MD, pois nenhuma outra atividade desempenhada pelas FA no exterior é tão divulgada e acompanhada pelos brasileiros como as OMP, sendo objeto constante de matérias nas mídias e de análises de especialistas em relações internacionais e estrategistas, entre outros.

Assim, será vista a história do Brasil nessas operações, verificando o cumprimento de várias das premissas estabelecidas no Capítulo 2, tais como a projeção de poder e a participação em OMP, prevista na Política de Defesa Nacional. Também, observa-se que essas missões contribuem diretamente no pleito da busca por uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). As OMP consolidam a vontade de o Brasil participar das decisões internacionais, demonstrando, por meio do envio de tropa e de observadores, que a solicitação é legítima.

Essa participação data de muito antes da existência das Nações Unidas, pois, ainda sob a bandeira da Liga das Nações, o Brasil, já fora da Liga, participou da supervisão da Questão

de Letícia, entre o Peru e a Colômbia, em 1934, enviando um oficial para compor a comissão estabelecida pela Liga para verificar a retirada de guerrilheiros peruanos daquela cidade. Mais ainda, o Brasil esforçou-se por promover a paz entre os dois litigantes, celebrando o Protocolo da Paz entre Colômbia e Peru, no Rio de Janeiro, e nomeando o então general Rondon para presidir a Comissão criada para conferir o estrito cumprimento das cláusulas estabelecidas pelo Protocolo. Essa foi a primeira participação brasileira em atividades para a promoção e consolidação da paz.

Após a primeira missão, o Brasil só voltaria a participar de OMP em 1947, na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), já sob a bandeira da nova entidade internacional surgida após a Segunda Guerra Mundial: a Organização das Nações Unidas. A missão contou com a participação de militares e de civis do Ministério das Relações Exteriores, com a finalidade de *“cooperar com as autoridades regionais no problema dos refugiados e monitorar a situação na fronteira entre a Grécia, em guerra civil, e a Albânia, a Bulgária e a Iugoslávia, países que, segundo relatório de uma Comissão de investigação da ONU, estariam intervindo na guerra grega”* (Fontoura, 1999, p. 198).

A partir de então, o Brasil tomaria parte em quase todas as OMP espalhadas pelo Mundo, estabelecidas pelas Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Dessa forma, o País participou de trinta operações, já concluídas, com quatorze mil, setecentos e onze militares. Atualmente, o Brasil está participando de outras nove missões, com o emprego de mil, duzentos e cinquenta militares.

A seguir, será apresentado um resumo da participação brasileira desde 1957 até os dias atuais, com uma pequena descrição da missão. Houve grande dificuldade em coligir os dados abaixo por causa da carência de fontes históricas dessa participação. Os dados foram obtidos do cruzamento de informações do MRE, dos livros de Fontoura e de Aguilar e da documentação existente sobre o assunto no MD e no Exército Brasileiro. Também foi necessária a separação entre as missões já concluídas, nas quais os efetivos já estavam fechados, das missões em curso, nas quais os efetivos ainda não são conclusivos.

	Ano/Período	Operação	Efetivo do Brasil	Descrição sumária da contribuição brasileira nas operações de manutenção da paz nas operações já finalizadas.
1	Jan 57 – Jun 67	UNEF (Sinai e Faixa de Gaza)	6.300	O Brasil participou com um batalhão de Infantaria de aproximadamente 600 homens (o chamado Batalhão Suez) na Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I).

	Ano/Período	Operação	Efetivo do Brasil	Descrição sumária da contribuição brasileira nas operações de manutenção da paz nas operações já finalizadas.
2	Jul 60 – Jun 64	ONUC (Congo)	179	O Brasil contribuiu com pilotos de aviões de transporte e de helicóptero, mais pessoal de apoio em terra para serviço de apoio aéreo no Congo na Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC).
3	Ago 62 – Set 62	UNSF (Nova-Guiné)	2	Dois observadores militares brasileiros provenientes do Batalhão Suez foram enviados para a Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental / Iran Ocidental (UNSF).
4	1964	UNFICYP (Chipre)	1	O comandante da UNEF, general Paiva Chaves, foi enviado pela ONU para implantar a Missão das Nações Unidas em Chipre (UNFICYP).
5	Mai 65 – Set 66	FIP (República Dominicana)	2.335	A Força Interamericana de Paz (FIP) foi estabelecida por Resolução da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 6 de maio de 1965, para colaborar na restauração da normalidade na República Dominicana. Para atender a resolução da OEA, o Brasil organizou o Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (FAIBRAS), com um Batalhão do Exército (aprox 800 homens) e um Grupamento de Fuzileiros Navais (aprox. 250 homens).
6	Mai 65 – Out 66	DOMREP (República Dominicana)	1	Um militar brasileiro serviu como observador militar na Missão do Representante Permanente do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana (DOMREP).
7	Nov 65 – Mar 66	UNIPOM (Índia e Paquistão)	10	O Brasil cedeu observadores militares para a Missão de Observação das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNIPOM) para atuarem na fronteira entre esses dois países após o cessar-fogo da guerra de 1965.

	Ano/Período	Operação	Efetivo do Brasil	Descrição sumária da contribuição brasileira nas operações de manutenção da paz nas operações já finalizadas.
8	Jan 89 – Mai 91	UNAVEM – I (Angola)	13	O Brasil contribuiu com observadores militares para o primeiro mandato da Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I).
9	Abr 90 – Jan 92	ONUCA (Honduras, Nicarágua, Guatemala, El Salvador e Costa Rica)	34	O Brasil contribuiu com observadores militares para o Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central (ONUCA).
10	Mai 91 – Fev 95	UNAVEM –II (Angola)	77	O Brasil continuou contribuindo para a nova missão em Angola - Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II (UNAVEM II) - com observadores militares e, posteriormente, com uma equipe médica integrada por médicos e enfermeiros militares.
11	Jun 91 – Abr 95	ONUSAL (El Salvador)	63	O Brasil contribuiu com observadores militares e uma equipe médica para a Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL).
12	Ago 92 – Dez 95	UNPROFOR (Ex-Iugoslávia)	90	O Brasil enviou observadores militares para a Força de Proteção das Nações Unidas na Ex-Iugoslávia (UNPROFOR).
13	Jan 93 – Dez 04	ONUMOZ (Moçambique)	218	O Brasil contribuiu com observadores militares na Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ). No período de junho a dezembro de 1994, o Exército manteve na missão uma companhia de pára-quedistas reforçada (170 homens)
14	Ago 93 – Set 94	UNOMUR (Uganda e Ruanda)	13	O Brasil cedeu dez observadores militares e uma equipe médica com três militares na Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda (UNOMOR).
15	Set 93 – Nov 93	UNOMIL (Libéria)	3	O Brasil cedeu observadores militares da UNAVEM II para servir na Operação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL).

	Ano/Período	Operação	Efetivo do Brasil	Descrição sumária da contribuição brasileira nas operações de manutenção da paz nas operações já finalizadas.
16	Out 94 – Dez 00	MINUGUA (Guatemala)	39	O Brasil cedeu observadores militares para supervisionar o aquartelamento e desmobilização da guerrilha guatemalteca na Missão das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA).
17	Desde Set 94	MARMINCA (Honduras, Nicarágua, Guatemala e Costa Rica)	60	O Exército Brasileiro vem participando na Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central (MARMINCA) sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) com uma equipe de supervisores de desminagem.
18	Mai 95 – Jan 96	UNCRO (Croácia)	2	O Brasil contribuiu com observadores militares Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia (UNCRO).
19	Mar 95 – Jun 99	MOMEF (Equador e Peru)	133	A Missão de Observadores Militares Equador – Peru (MOMEF) foi criada em 10 Mar 95 com a “Definição de Procedimentos Acordada Entre as Partes e os Países Garantes do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942”, com o objetivo de solucionar o conflito fronteiro entre o Peru e Equador. Essa missão foi concluída com pleno êxito em 30 Jun 99. O Exército participou com observadores militares, militares do grupo de apoio à missão e pilotos de helicópteros.
20	Mar 95 – Fev 99	UNPREDEP (Macedônia)	5	O Brasil cedeu observadores militares à Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas na Ex-Iugoslávia de Macedônia (UNPREDEP).
21	Ago 95 – Jul 97	UNAVEM- III (Angola)	4174	O Brasil contribuiu com um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia, dois postos de saúde avançados, oficiais do Estado-Maior e observadores militares para a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III (UNAVEM III) -

	Ano/Período	Operação	Efetivo do Brasil	Descrição sumária da contribuição brasileira nas operações de manutenção da paz nas operações já finalizadas.
22	Jan 96 – Jan 98	UNTAES (Eslavônia Oriental)	9	O Brasil participou com observadores militares na Administração Transitória das Nações Unidas na Eslavônia Oriental (UNTAES).
23	Jan 96 – Dez 02	UNMOP (Península de Prevlaka)	5	O Brasil participou com observadores militares na Missão das Nações Unidas na Península da Prevlaka (UNMOP).
24	Jun 97 – Out 99	MONUA (Angola)	35	O Brasil contribuiu com observadores militares, oficiais de Estado-Maior e um componente militar médico na Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA).
25	Jun 99 – Abr 00	UNAMET (Timor Leste)	7	O Brasil participou com oficiais de ligação na Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET).
26	Set 99 – Out 99	INTERFET (Timor Leste)	51	<p>De acordo com a Resolução nº 1264, de 25 Set 99, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou o estabelecimento de uma Força Multinacional – Força de Intervenção no Timor Leste (INTERFET) – com o propósito de restaurar a paz e a segurança no Timor Leste, proteger e apoiar a UNAMET no desempenho de suas atividades e facilitar as operações de assistência humanitária.</p> <p>Ao Brasil, quando da chegada do seu pelotão no Timor Leste, coube a missão de segurança de instalações, segurança de autoridades, perícias e, posteriormente, em função da capacitação da tropa brasileira, a missão de ser empregado em controle de distúrbios.</p>

27	Out 99 – Mai 00	UNTAET (Timor Leste)	349	A Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET) foi criada em outubro de 1999. A participação do Exército Brasileiro foi representada com observadores militares, pessoal de Estado-Maior e um pelotão de Polícia do Exército com 51 militares (posteriormente foi aumentado para 70).
28	Mai 02 – Mar 03	UNMA (Angola)	3	O Brasil contribuiu com três militares para compor a assessoria militar do Escritório de Representação das Nações Unidas em Angola (UNOA). Por ocasião da criação da Missão de Assistência das Nações Unidas (UNMA), esses militares continuaram os seus trabalhos em Angola como oficiais de ligação da ONU.
29	Mai 02 – Jul 05	UNMISSET (Timor Leste)	491	A Missão de Assistência das Nações Unidas para o Timor Leste (UNMISSET) foi criada após a independência de Timor Leste, em 20 Maio 02. Os contingentes militares que estavam servindo a UNTAET foram transferidos para a UNMISSET. Em 2004, o efetivo da tropa passou de 70 para 125 militares.
30	Mai 03 – Abr 04	MINUCI (Costa do Marfim)	9	A participação brasileira iniciou-se com a Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI), com oficiais de ligação da ONU.
TOTAL GERAL			14.711	Militares das 3 (três) FA

	Ano de início	Operação	Efetivo atual do Brasil	Descrição sumária da contribuição brasileira nas operações de manutenção da paz nas operações em curso
1	Desde Ago 95	UNFICYP (Chipre)	1	O Brasil integrou o batalhão argentino com dois militares brasileiros na Força das Nações Unidas em Chipre (UNFICYP) de 1995 a 2004. Em 2005, a participação brasileira passou para 1 (um) militar.

	Ano de início	Operação	Efetivo atual do Brasil	Descrição sumária da contribuição brasileira nas operações de manutenção da paz nas operações em curso
2	Desde 1996	MARMINCA (Nicaragua, Honduras, Costa Rica e Guatemala)	7	A Missão de Assistência para Remoção de Minas na América Central foi instalada após a desmobilização da guerrilha. O Brasil participa desde o início da missão com militares de Engenharia especializados em minas.
3	Desde Mai 03	MARMINAS (Equador e Peru)	7	Com a criação da Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS), para atuar sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) na fronteira do Equador e Peru, o Brasil vem participando com supervisores de desminagem.
4	Desde 2004	UNOGBIS (Guiné-Bissau)	1	O Brasil participa na Missão das Nações Unidas na Guiné-Bissau (UNOGBIS) com um oficial na função de assessor militar do Representante Especial do Secretário Geral da ONU.
5	Desde Abr 04	ONUCI (Costa do Marfim)	7	Com a criação da Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (ONUCI), em abril de 2004, houve o prosseguimento da MINUCI com observadores militares e oficiais de Estado-Maior.
6	Desde Jun 04	MINUSTAH (Haiti)	1.200 (previsto)	Considerando que a situação no Haiti ainda constitui ameaça para a paz internacional e a segurança na região, o Conselho de Segurança da ONU decidiu estabelecer a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Para o comando do componente militar (Force Commander) foi designado o Gen Div Augusto Heleno Ribeiro Pereira, do Exército Brasileiro. O Brasil vem participando com um efetivo de tropa de 1.197 militares (951 do EB, 245 da MB e 1 da Aer) e com oficiais de Estado-Maior.

	Ano de início	Operação	Efetivo atual do Brasil	Descrição sumária da contribuição brasileira nas operações de manutenção da paz nas operações em curso
7	Desde Nov 04	UNMIL (Libéria)	1	A participação brasileira vem ocorrendo com um observador militar na Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL).
8	Desde Mai 05	UNMIS (Sudão)	24	Com o intuito de monitorar o processo de paz na Missão das Nações Unidas de Apoio à Paz no Sudão (UNMIS), o EB enviou em maio de 2005 24 observadores militares.
9	Desde Jul 05	UNOTIL (Timor Leste)	2	Com o término da UNMISSET, foi criado o Escritório das Nações Unidas no Timor Leste. A missão é de natureza política e a participação dos oficiais é para fiscalizar a formação das unidades de patrulha de fronteira daquele país.
TOTAL ATUAL			1.250	Militares das três FA.

Como é possível observar, nos quase sessenta anos das Nações Unidas e da OEA, as FA brasileiras enviaram mais de dezesseis mil militares para trabalharem em prol da segurança e da paz mundial, bem como contribuir de maneira maciça para a consecução da Política Externa Brasileira.

Outro dado importante é o *ranking*¹⁶ dos países contribuidores para as OMP. Os dados obtidos, entre janeiro e junho de 2005, colocam o Brasil sempre na 14ª posição dos países que mais enviam militares para essas operações.

A despeito dessa intensa participação, o País ainda não estabeleceu uma política clara e uma sistemática de envio de militares para as OMP. Tanto o MD, quanto o MRE trabalham de forma reativa, esperando as solicitações chegarem ao Brasil para, então, começar o processo de avaliação da participação ou não. Mais ainda, não estão definidas as áreas de interesse e o objetivo maior dessa participação. Pelo tempo em que o País participa dessas missões, esses procedimentos já poderiam estar mais agilizados.

O ganho da participação em OMP para as FA é muito grande, porque elas podem se adestrar em grande parte das atividades que desempenhariam em caso de guerra ou de conflito

¹⁶ Conforme sítio das Nações Unidas, www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp (acesso em 21 de julho de 2005)

armado, sobretudo na parte logística de pessoal e de material. Além disso, proporciona aos militares participantes boa experiência em permanecer longos períodos em atividades continuadas e sob condições de tensão.

Por fim, lembra-se a necessidade de um envolvimento maior dos políticos e dos empresários, porque as OMP podem ser ainda mais abrangentes, levando o Brasil a participar das grandes licitações de apoio à instalação e à manutenção de uma operação de manutenção da paz.

A participação do contingente brasileiro estaria atrelada à venda de produtos e serviços brasileiros para a missão, como, por exemplo, o fornecimento de gêneros e de veículos e a administração das telecomunicações na área. Para isso, deveria haver um canal permanente entre os interessados. Como exemplo, pode-se citar a disponibilização de mais de um bilhão de dólares para a reconstrução do Haiti. O Brasil, por ser o país com maior representação militar, também deveria ser o ganhador da maioria das licitações para essa reconstrução, o que pode não ocorrer dessa forma pela ausência de entendimento de que a missão é do País como um todo, e não exclusiva desse ou daquele setor, como muitos acreditam.

Assim, a formulação de uma política consistente para operações de manutenção da paz passa, necessariamente, pela criação de uma estrutura supraministerial ou da criação de uma organização sistêmica que possa contemplar todos os interessados nesse tipo de operação, integrando o MRE e o MD.

Capítulo 7

Conclusão

A hipótese deste trabalho era se as Forças Armadas (FA) brasileiras têm contribuído com o País ao longo do tempo, e, caso positivo, de que forma, , no que concerne à política externa. Pode-se comprovar, por meio da análise realizada, que essas Forças executam diversas missões e atividades dessa política. Na realidade, as FA brasileiras trabalham nas duas vertentes estabelecidas por este estudo: a *Guerra* e a *Não Guerra*, abordadas nos capítulos 5 e 6, respectivamente.

Mais ainda, as FA têm cumprido suas atribuições em relação a essas duas vertentes, obedecendo às determinações emanadas das autoridades legalmente constituídas, dentro do modelo clausewitziano, conforme o capítulo 2. Dessa forma, no decorrer da história do País, essas Forças têm participado ativamente como instrumento da política, podendo e devendo ser consideradas como um dos meios à disposição da estratégia, entendida aqui como caminho, para se chegar ao objetivo ou objetivos da política externa.

Entretanto, ao se examinar a evolução da estrutura de comando das FA, desde o embrião do atual Ministério da Defesa (MD) – o Estado-Maior Geral (EMG), ficou comprovada a falta de um órgão de ligação e de uma política sistematizada entre o MD e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) para se aproveitar esse valioso instrumento, que são as FA. Apesar de não ser o foco deste trabalho, a pesquisa apurou, também, se verificou a dificuldade de se manter FA adestradas e em condições de serem rapidamente empregadas, seja para fazer frente a um conflito armado, seja para enviar contingente para operações de manutenção da paz, o que certamente interfere negativamente na habilitação das FA para desempenharem o papel que a história lhes tem reservado de serem um dos instrumentos fundamentais da política externa brasileira.

Em 2005, assistiu-se novamente à tentativa de o Brasil ser admitido no Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas. Na realidade, o sonho da *Diplomacia* nacional sempre foi a conquista de uma cadeira permanente naquele Conselho, desde o primeiro Governo de Vargas. Deve-se observar, inicialmente, as solicitações militares exigidas dos membros permanentes do CS, verificando se a estatura das Forças Armadas brasileiras estão no mesmo nível daqueles países, porque, como disse Henry Kissinger em seu livro *Diplomacia: “as ações diplomáticas sem o respaldo de força militar são apenas exercícios de lirismo”*.

Percebe-se, então, a falta de combinação entre meios e metas do governo para respaldar suas iniciativas de inserção, cada vez mais frequentes, no cenário internacional.

Conforme visto no capítulo 3, o *Poder e o Poder Nacional*, o poder militar brasileiro deveria ser compatível com as metas alinhavadas.

E qual seria a razão para o Brasil ter FA aquém de suas ambições de projeção no cenário internacional? Podem ser levantadas as duas principais razões, no entender do autor: a falta de um pensamento nacional sobre os assuntos de segurança e defesa; e os questionamentos da opinião pública de vários países, inclusive a brasileira, sobre a necessidade da existência e sobre as missões clássicas atribuídas às forças armadas, em virtude das grandes transformações pelas quais passa o mundo, tal como a formação de federações de países, tal como a introdução de novos entendimentos do conceito de soberania e tal como o fim do conflito ideológico Leste-Oeste, entre outras alterações.

Além disso, surgem idéias de que as ameaças ao Estado-nação, tão bem definidas anteriormente, passaram a estar envoltas por uma neblina, cunhada como “difusa”. Esse termo indefinido deveria orientar a estruturação e as funções das forças armadas. A preocupação com o “inimigo”, normalmente estado(s) vizinho(s) e com estrutura(s) semelhante(s) de defesa, os quais entrariam em atrito por interesses divergentes, deixaria de ser a base para se manter essas forças. As ameaças reais viriam de outros agentes do cenário internacional, tais como o terrorismo e o crime organizado internacional. As guerras interestatais ou entre coalizões de estados estariam esmaecendo em face dos conflitos do final do Século XX e início do Século XXI.

Portanto, para responder a esse tipo de ameaça, as forças teriam que ser repensadas, pois suas estruturas atuais não estariam preparadas para enfrentar esse desafio. Mais ainda, a consideração sobre essas novas ameaças entrou na ordem do dia dos assuntos de segurança dos países após a Guerra Fria, obrigando as forças, até então preparadas para a guerra de atrito maciça, a empreender ações contra aqueles agentes não estatais, com organização e tática irregulares. Parecia o fim das atribuições e estrutura das “pesadas” forças armadas.

Não foi isto o observado na atuação de coalizões, lideradas pelos Estados Unidos da América, contra o Afeganistão e contra o Iraque.

Desse modo, verifica-se que as prerrogativas atribuídas aos Estados-nação, como o Brasil, ainda estão vigendo na atualidade. O Estado continua a ser o principal agente internacional para se fazer a *Guerra*, conforme o capítulo 5, e para celebrar a paz, tendo objetivos fundamentais a serem mantidos, como os previstos no Capítulo 3 por Robert L. Wendzel, em seu livro *Relações Internacionais* (1985,p.62):

- *sobrevivência;*
- *integridade territorial;*

- *preservação do sistema de crença de um estado contra modificações impostas do exterior; e*
- *proteção do sistema político ou econômico existente contra alterações impostas do exterior.*

As ameaças ao patrimônio natural e cultural e ao potencial econômico brasileiros estão muito claras. Como exemplo, podem-se citar as discussões da internacionalização da Amazônia, expostas por várias autoridades de países como os Estados Unidos da América e a França. Longe de ser utópica, a ameaça à Amazônia, mesmo que considerada remota, é existente, atentando frontalmente contra a integridade territorial brasileira. Bastaria lembrar que a França até o presente momento não ratificou as fronteiras entre o Amapá e a Guiana Francesa.

Dessa maneira, surge mais uma pergunta a ser formulada: quem pode garantir a manutenção dos objetivos fundamentais supracitados para o Brasil dentro da arena internacional?

Aparentemente, a resposta seria óbvia: as FA. Entretanto, as FA não podem atuar solitariamente. Os assuntos de segurança e defesa, bem como a manutenção dos objetivos fundamentais do País, não são exclusividades das FA, nem de qualquer outro segmento da sociedade. Eles devem ser de responsabilidade de todas as instituições e de todos os brasileiros.

Neste ponto, verifica-se a pouca participação civil, tal como a de instituições públicas e privadas, e mesmo a de indivíduos, tal como a de intelectuais, no desenvolvimento de políticas e estratégias para se pensar, planejar e empregar as FA em conflito armado ou em atividades desenvolvidas no exterior que necessitem o envolvimento do País. Na realidade, até mesmo o governo mantém certo alheamento na definição das atribuições das FA como um instrumento à sua disposição. Neste trabalho, procurou-se, com efeito, assinalar a dicotomia entre discurso e ação do próprio governo brasileiro, por meio dos exemplos dados nos capítulos 5 e 6, pois, ao mesmo tempo em que o governo quer ser visto como protagonista no cenário internacional e garantir sua soberania, mantém Forças subdimensionadas para levar a efeito suas intenções e defender seus interesses. O *investimento* com a segurança e a projeção de poder do Brasil, utilizando as FA, parece estar sempre sendo computado como *gasto* ou *dispêndio*.

A criação do MD, mesmo com as deficiências já assinaladas, talvez inicie novo período para se aprofundar os estudos dos temas de emprego das FA em proveito do País, permitindo a integração cada vez maior entre os responsáveis por esse emprego e alterando o entendimento que os recursos destinados às FA sejam *gastos*.

Buscou-se evidenciar, com este trabalho, que as FA, apesar de suas especificidades, fazem parte do corpo do Estado brasileiro. Assim, essas Forças, por meio um bom planejamento

no nível político e estratégico, podem participar efetivamente na obtenção dos objetivos da política externa, dentro do escopo das *Premissas* do capítulo 3.

Portanto, as FA devem ser utilizadas, coerentemente com aquela política, de maneira integrada, sistemática e planejada, evitando se fazer representar em missões de manutenção da paz, como no caso do Haiti, somente para alavancar o pleito do assento permanente no CS, sem análise detalhada e coerência com os objetivos estabelecidos anteriormente. A falta de planejamento nessa utilização pode comprometer a intenção inicialmente estabelecida.

Há, por certo, a necessidade de se criar um pensamento autóctone sobre os assuntos de segurança e defesa, que privilegie e equacione o preparo e o emprego das FA brasileiras de modo a atender às demandas do País tanto para a *Guerra* quanto para a projeção internacional — a *Não Guerra* — particularmente na participação em operações de paz.

Assim, ao término deste trabalho, espera-se ter proporcionado a base inicial para se discutir a utilização das FA na atualidade de maneira sistêmica e integrada. Ressalta-se que essa utilização deve ser pautada em dois fatores indelévelmente entrelaçados: compatibilidade entre os meios militares e a missão atribuída e coerência com o planejamento estratégico da política externa.

Referências Bibliográficas

- A BÍBLIA SAGRADA. Rio de Janeiro: Vozes/Santuário, 1982.
- AGUILLAR, Sérgio Luis. As forças de paz do Brasil: Balanço. In: BRIGAGÃO, Clóvis, PROENÇA JR., Domicio (Orgs). Brasil e o Mundo: novas visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.
- BOBBIT, Philip. **A Guerra e a Paz na História Moderna**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- BANHA, Paulo da Motta. **A História do Estado-Maior das Forças Armadas**. Brasília, DF: EMFA, 1987.
- BONANATE, Luigi. **A Guerra**; tradução Maria Tereza Buonafina e Afonso Teixeira Filho. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.
- BRANCO, Thomaz Castelo. **O Brasil na II Grande Guerra**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1960.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.
- _____. Estado-Maior das Forças Armadas. **FA – R – 05 - Regulamento para adidos, adjuntos e auxiliares de adidos junto às missões diplomáticas brasileiras**. Brasília, DF: Presidência da República – Estado-Maior das Forças Armadas, 1977.
- _____. Estado-Maior do Exército. **História do Estado-Maior do Exército**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1984.
- _____. Exército. **Anais do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1940.
- _____. Estado-Maior do Exército. **História do Exército Brasileiro**. Brasília, DF: 1972.
- _____. Estado-Maior do Exército. **Marechal Castelo Branco: seu pensamento militar**. Rio de Janeiro: Imprensa Militar, 1968.
- _____. Ministério da Defesa. EMFA/AEAESP. **Estudos exploratórios sobre ministérios da defesa de outros países**. Brasília-DF: EMFA, 1995.
- _____. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. **Pensamento Estratégico**. Rio de Janeiro: ESG, 2002.
- _____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Estratégia**. Manual de Campanha C 124-1. Brasília: EGGCF, 2001.
- _____. Ministério da Defesa. Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais. **Política Militar de Defesa**. Brasília: MD 50 – P – 01, 2002.

- _____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: SCS, 1996.
- BLACK'S LAW DICTIONARY**. Abridged Sixth Edition, West Publishing CO, 1991.
- BRAYNER, Floriano de Lima. **A verdade sobre a FEB**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- CARVALHO, Delgado de. **Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.
- CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
- CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. (Fim de Milênio, V. III).
- CERVO, Amado Luiz. **História da Política Externa do Brasil**. 2.ed. Brasília: Editora da UnB, 2002.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**; tradução Maria Teresa Ramos. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- COHEN, Eliot A. **Comando Supremo**; tradução Joubert de Oliveira Brízida. – Rio de Janeiro: Bibliex, 2004.
- CONCEIÇÃO, Lauro Cruzaltense Vieira. **Mobilização da FEB: Síntese dos Aspectos Logísticos e Ensinamentos**. Monografia. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Curso de Comando e Estado-Maior. Rio de Janeiro: 1995.
- CORELL, Hans. **Da soberania territorial à segurança humana**. *Política Externa*, v.9 n.1 – Jun/Jul/Ago 2000.
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília, DF: FUNAG, 1999.
- JOINT PUB 3-07. **Joint Doctrine for Military Operations other than War (MOOTW)**. Joint Electronic Library: J-7, JOINT STAFF, 2004.
- HUNTINGTON, Samuel. **O Soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.
- LEONARD, Rogers Ashley. **Clausewitz: Trechos de sua obra**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1988.
- LIDER, Julian. **Da Natureza da Guerra**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1987.

- KEEGAN, John. **Uma História da Guerra**; tradução Pedro Maia Soares – 3ª reimpressão – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KISSINGER, Henry. **A Diplomacia das Grandes Potências**. 2 ed. Rio de Janeiro: UniverCidade Editora/Francisco Alves, 1999. 1005 p.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coordenador). **O Estado do Futuro**. São Paulo: Pioneira, 1998.
- McCANN, Frank D. A. **Aliança Brasil Estados Unidos. 1937-1945**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1995.
- MELLO, Newton C. de Andrade. **Conferência: Causas e conseqüências da participação do Brasil na II Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: DIP, 1958.
- MORAES, João Batista Mascarenhas de. **A FEB pelo seu Comandante**. Rio de Janeiro: EGGCF, 1960.
- MORAES, João Batista Mascarenhas de. **Memórias**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1969.
- OWELL, George. **Animal Farm**. Middlesex-England: Penguin Books Ltd, 1951.
- PARET, Peter et alli. **Construtores da Estratégia Moderna Tomo 2**; tradução Joubert de Oliveira Brízida. – Rio de Janeiro: Bibliex, 2003.
- PINHEIRO, Letícia. **Idéias e Interesses na Política Externa Brasileira do Século XX**. Artigo preparado para a Apostila do Curso da Escola Naval, 2001.
- PINTO, J. R. de Almeida, A. J. Ramalho da Rocha, R Doring Pinho da Silva/ organizadores. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança. Vol 1**. Brasília-DF: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004.
- _____. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança. Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança. Vol 2**. Brasília-DF: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004.
- PROENÇA, Domício Jr, DINIZ, Eugênio, RAZA, Salvador Guelfi. **Guia de estudos de estratégia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- RÉMOND, René et alli. **Por uma história política**; tradução Dora Rocha. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SHEINA, Robert L. **Latin America's Wars. The Age of the Professional Soldier 1900-2001. Vol 2. 1st edition.** Washington, D.C.: Brassey's, Inc, 2003.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da et alli. **Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX. As Grandes Transformações do Mundo Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Campus, 2004.

SILVA, Hélio. **1939: Véspera de Guerra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

_____. **1944: O Brasil na Guerra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

TZU, Sun. **A Arte da Guerra;** tradução Armando Serra de Menezes. Rio de Janeiro: Bibliex Editora, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Política Externa do regime militar brasileiro – 1964 – 1985.** Porto Alegre: Editora da Universidade/ UFRGS, 1998.

WENDZEL, Robert L. **Relações Internacionais.** 2. ed. Brasília: Editora UnB, 1985.

ANEXO "A"
CONVÊNIO BRASIL – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Art 1º – O Governo dos Estados Unidos do Brasil, além da sua cooperação aeronaval, aprestará uma força expedicionária para operar ao lado dos exércitos em campanha dos Estados Unidos da América do Norte, na presente guerra contra a Alemanha.

Art 2º – Essa Força Expedicionária Brasileira compor-se-á, inicialmente, de um Corpo de Exército de três divisões de Infantaria e dos elementos orgânicos, inclusive aviação.

Art 3º – O Comandante em Chefe dessa Força, desde o ato de sua nomeação, ficará investido de plenos poderes para resolver com o Comando competente norte-americano todas as questões concernentes ao seu transporte e emprego no teatro de guerra.

Art 4º – A Força Expedicionária Brasileira atuará em campanha com uma grande unidade indivisível, subordinada ao Comando Geral do teatro de operações.

§ 1º – O emprego da Força Expedicionária Brasileira far-se-á nas mesmas condições que o das Forças Norte-Americanas correspondentes.

§ 2º – A cobertura de aviação, os apoios de carros de assalto, artilharia pesada e outros elementos de que carecer, ser-lhe-ão fornecidos pelo Comando Superior ou pelo Comando do teatro de operações.

Art 5º – As regras de hierarquia e precedência internacionalmente aceitas serão respeitadas, reciprocamente em todas as circunstâncias, entre os membros da Força Expedicionária Brasileira e os membros das Forças Norte-Americanas.

Art 6º – A Força Expedicionária Brasileira ficará adstrita à jurisdição de seus respectivos chefes, na conformidade da legislação militar e penal brasileira.

Art 7º – A Força Expedicionária Brasileira fará um estágio de aclimatação e de aperfeiçoamento antes de ser empenhada em operações.

Art 8º – O Governo dos Estados Unidos da América do Norte fornecerá, nos termos dos acordos vigentes, equipamento, munição, capacetes, material de acampamento, viaturas, aviões, material de transmissões, material de engenharia, de saúde, e dos demais serviços, bem como proverá sobre transportes, instalações, hospitais, assistência sanitária, bases aéreas, e providenciará para que a correspondência se faça, quanto possível, dentro das normas estabelecidas para as Forças Americanas.

Art 9º – O Governo dos Estados Unidos da América do Norte obriga-se a substituir o material que ficar inutilizado, ou for extraviado, e a prover todas as reparações que se fizerem necessárias.

Art 10º – O transporte e a proteção da Força Expedicionária Brasileira, desde os portos nacionais, bem como transportes exigidos pelas operações de guerra, inclusive os das evacuações e repatriamento, serão feitos pelo Governo dos Estados Unidos da América do Norte.

Parágrafo único – A Marinha de Guerra e a Aeronáutica cooperarão como já vêm fazendo nessas operações, na medida de suas possibilidades.

Art 11 – A remessa de novas forças para o teatro de operações far-se-á de preferência por unidades completas.

Art 12 – Ficará a cargo do Governo dos Estados Unidos da América do Norte a alimentação e quaisquer suprimentos de que carecer a Força Expedicionária Brasileira desde o momento do seu embarque até ao seu regresso ao Brasil.

Art 13 – Os vencimentos e vantagens da Força Expedicionária Brasileira correrão a cargo do Governo dos Estados Unidos do Brasil, obrigando-se o Governo dos Estados Unidos da América do Norte a conceder os necessários créditos, nas condições que forem estipulados em acordo em separado.

Art 14 - Os vencimentos e vantagens da Força Expedicionária Brasileira serão equiparados aos dos oficiais e praças do Exército norte-americano.

Art 15 – O presente Convênio não prejudicará a continuação do fornecimento de material bélico que o Governo dos Estados Unidos da América do Norte vem fazendo ao Brasil, na conformidade de acordos anteriores.

Art 16 – O Comandante em Chefe da Força Expedicionária Brasileira, de acordo com o Comando norte-americano, organizará uma base de operações para o depósito de pessoal destinado ao preenchimento dos claros, substituições e reaprovisionamento de toda espécie.

Art 17 – Os militares e assemelhados, doentes ou feridos que não devam permanecer em tratamento nos órgãos do serviço de Saúde da Força Expedicionária Brasileira serão evacuados para hospitais ou formações do Serviço do Exército norte-americano. Para esse fim, os hospitais que receberem elementos da Força Expedicionária Brasileira terão em seus quadros médicos e demais pessoal inerente ao Serviço de Saúde Brasileiro.

Parágrafo único – O Governo dos Estados Unidos da América do norte obriga-se a repatriar, na primeira oportunidade, os doentes e feridos irrecuperáveis para o serviço.

Art 18 – O Comandante em Chefe da Força Expedicionária Brasileira regulará com o Comando em Chefe do Exército Norte-Americano, no teatro de operações correspondente, a situação e o destino a dar aos prisioneiros de guerra e às presas de guerra feitos pelas tropas brasileiras.

Art 19 – No caso do Brasil vir a ser agredido por qualquer outra nação, o Governo dos Estados Unidos da América do Norte fica obrigado, na forma do Art VII do Convênio anterior, a prestar-lhe toda a assistência política e militar

Art 20 – O Governo dos Estados Unidos da América do Norte fornecerá também, ao Governo dos Estados Unidos do Brasil, o material necessário aos Centros de Instrução organizados ou a serem organizados, para o adestramento de novas unidades e formação de especialistas, exigidos pela situação de guerra.

Art 21 – O presente Convênio será mantido secreto e valerá para toda a duração da atual guerra contra a Alemanha. (Silva,1974, p.305 a 308)

**ANEXO “B”
GLOSSÁRIO**

- CAFA – Comissão de Alimentação das Forças Armadas
CONCFM – Conselho de Chefes de Estado Maior
COBAE – Comissão Brasileira de Atividades Espaciais
COSEMI – Comissão do Serviço Militar
CDMD – Comissão Desportiva Militar do Brasil
CELRM – Comissão de Estudo da Lei de Remuneração dos Militares
CPCM – Comissão Permanente de Catalogação do Material
COMASSE – Comissão Assessora de Assuntos Científicos e Tecnológicos das Forças Armadas
CPSSMEA – Comissão Permanente dos Serviços de Saúde da Marinha, Exército e Aeronáutica
HFA – Hospital das Forças Armadas
RBJID – Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)