Edmar Bacha é diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças e membro das Academias Brasileiras de Ciências e de Letras. Participou do Plano Real, foi presidente do BNDES e do IBGE, professor em universidades no Brasil e nos EUA. É economista e Ph.D em Economia pela Universidade de Yale

Simon Schwartzman é pesquisador visitante do Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da Universidade de Campinas e pesquisador associado ao Instituto de Estudo de Política Econômica/Casa das Garças. É doutor em Ciências Políticas pela Universidade da Califórnia, Berkeley

A militarização do governo federal estimulada por Jair Bolsonaro, a tentativa de envolver as forças armadas em um golpe militar e a passividade, senão conivência, de muitos de seus setores com estes movimentos, trouxeram novamente, para a ordem do dia, a necessidade de discutir em mais profundidade o papel das forças armadas na sociedade brasileira. Não se trata somente da questão mais imediata da ameaça que houve à democracia, mas dos temas mais amplos, de médio e longo prazos, do relacionamento entre o setor militar e a sociedade civil e do papel das forças armadas brasileiras no mundo atual para um país como o Brasil. Este texto resume alguns temas e propostas que têm sido discutidos recentemente.

A criação do Ministério da Defesa em 1999 foi um passo importante para estabelecer o predomínio do poder civil sobre as forças armadas, mas não basta, para isto, que o Ministro da Defesa seja um civil. A doutrina militar vigente está consubstanciada em dois documentos encaminhados periodicamente pelo Ministério da Defesa ao Congresso Nacional, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, os últimos de 2020, que deveriam ser elaborados com a participação de técnicos civis e militares especializados em temas de defesa nacional e discutidos amplamente no Congresso e na opinião pública pela importância que têm.

Ao invés disto, no entanto, eles têm sido elaborados internamente pelas forças armadas e aprovados pelo Congresso sem maior discussão. O outro lado da inexistência de uma comunidade civil especializada e capacitada para examinar e propor caminhos para os temas de defesa nacional é o predomínio da formação isolada das lideranças militares dentro de suas próprias instituições, sem se expor à formação de alto nível proporcionada pelas instituições civis de ensino e pesquisa e maior capacitação em temas organizacionais, institucionais e tecnológicos de interesse para a atividade militar.

Além das questões de definição da doutrina e política de defesa nacional, está o fato de que as forças armadas, como os demais setores da administração pública brasileira, são uma corporação com interesses próprios, com fortes demandas orçamentárias. O país consome cerca de

1,6% do PIB com as forças armadas, cerca de R$115 bilhões em 2022, 80% dos quais para pagamento de pessoal. A proporção dos gastos do Brasil com as forças armadas, em relação ao PIB, não é diferente daquela dos países que estão fora de zonas de conflito. E a alta proporção de recursos destinados a salários e aposentadorias, para um contingente de cerca de 350 mil pessoas na ativa, e cerca de um milhão de aposentados e pensionistas, é semelhante à que ocorre em outros setores governamentais, como o das universidades públicas, por exemplo, em que as despesas de pessoal impedem que haja recursos para investimentos e atividades operacionais.

Talvez seja difícil alterar este perfil de gastos no curto prazo, mas é importante que haja uma política de ajuste voltada para a criação de um contingente menor e mais qualificado, conforme necessidades operacionais bem definidas e com níveis salariais e de benefícios previdenciários equivalentes ao da população civil com características semelhantes. Uma nova política de recursos humanos requer rever o serviço militar obrigatório, que há muito se tornou inviável, e a redistribuição dos efetivos militares conforme sua necessidade estratégica, e não mais nos grandes centros urbanos do Sudeste, como atualmente.

Uma questão central sobre os papéis das forças armadas é o entendimento correto da noção de que sua principal função é a defesa do país de ameaças externas, e a questão correlata de quanto o Brasil, enquanto potência regional de renda média, precisa e tem condições de manter uma força armada convencional. Parece claro que não faz sentido manter indefinidamente um contingente militar de grande porte, com equipamento ultrapassado e pouca capacidade de mobilização. É preciso pensar a questão das ameaças externas em pelo menos três níveis: global, regional e local.

O nível global é o do confronto entre grandes potências, como ocorreu entre o bloco ocidental e os países do Pacto de Varsóvia durante a Guerra Fria, e como está se configurando hoje com a competição crescente entre Estados Unidos e China, e o movimento da Rússia de retomar seu protagonismo militar. Por nossa posição geopolítica no continente sul-americano, o Brasil não tem interesse nem condições de participar dessas disputas em termos militares. Não parece fazer sentido que ingressemos ativamente em alianças militares fixas, mas, ao mesmo tempo, precisamos participar de instituições que contribuam para a defesa dos regimes democráticos, da estabilidade política e da cooperação internacional, nas esferas econômicas, ambientais e de manutenção da paz.

■ Modernização de instituições inclui forças armadas

Além de seus benefícios econômicos, a participação do país na OCDE e os acordos comerciais com a União Europeia e a Associação Europeia de Livre Comércio fortalecem nosso relacionamento com os regimes democráticos no mundo e estimulam a modernização de nossas instituições. Um acordo de cooperação com a North Atlantic Treaty Organization (NATO), como parte da rede de Partners across the globe, poderia contribuir para modernizar as forças armadas brasileiras, sem aumento significativo de custos para o país. Devemos fortalecer nossos laços internacionais para atualizar nossos sistemas de defesa e colaborar em missões de interesse coletivo, conforme a carta das Nações Unidas e as redes de cooperação internacional das quais somos signatários.

Não existem ameaças previsíveis de conflitos armados na região sul-americana, mas o país precisa de uma força militar com credibilidade suficiente para intervir e enfrentar eventuais perturbações mais graves no relacionamento com seus vizinhos. Além do mais, existem questões relacionadas ao controle de fronteiras, proteção das costas, tráfico de drogas, tráfico de armas, contrabando e questões migratórias que podem preocupar. A Região Amazônica, por suas dimensões, dificuldade de acesso e necessidade de preservar a natureza e proteger as populações originárias, necessita de uma atenção especial.

Todas estas questões têm desdobramentos internos, e, em princípio, seriam de responsabilidade de instituições especializadas. Mas, dada a existência de um contingente militar disponível, faz todo o sentido que ele seja capacitado e destinado a lidar com essas questões, seja na forma de missões delimitadas, seja na forma de atividade permanente, o que exigiria um trabalho de preparação e qualificação de seu pessoal.

Em vez de uma separação formal entre “ameaças externas”, que seriam de atribuição das forças armadas, e temas internos, onde as forças armadas só interviriam em situações de emergência, é possível pensar em modelo híbrido que possa lidar com situações em que os limites entre o que é interno e externo se turvam, o que pode requerer inclusive repensar a divisão tradicional das forças militares nas três “armas” separadas do Exército, Marinha e Aeronáutica.

Uma outra questão é o papel das forças armadas como promotoras de atividades de pesquisa e desenvolvimento que, além de sua importância militar, possam ter impacto no desenvolvimento da ciência, tecnologia e indústria nacionais. É conhecido, no passado como no presente dos países mais desenvolvidos, o forte relacionamento entre a pesquisa militar e as

tecnologias civis, muitas das quais foram desenvolvidas inicialmente para fins bélicos. O primeiro movimento do governo Lula, para tentar superar as dificuldades de seu relacionamento com o setor militar, foi oferecer mais recursos para os diferentes projetos tecnológicos das respectivas armas e acenar para a duvidosa proposta de desenvolver um complexo industrial-militar no país, com uma indústria nacional de armamentos semelhante à tentada nos anos 1970 pelos governos militares.

A única experiência bem-sucedida no Brasil neste sentido foi a do Centro Tecnológico da Aeronáutica de São José dos Campos, que se desenvolveu a partir de uma escola de engenharia cívico-militar, o Instituto Tecnológico da Aeronáutica, e que resultou em uma empresa comercial internacionalizada que é a Embraer. Não é claro que esta experiência possa ser replicada em outros setores, dado o fechamento da economia brasileira e o distanciamento das instituições brasileiras de ciência e tecnologia com relação aos avanços tecnológicos nas potências mais desenvolvidas. As forças armadas brasileiras precisam, sim, ter acesso às novas tecnologias de interesse militar, sobretudo na área computacional e cibernética, pela importância que têm e os riscos potenciais que podem representar à segurança nacional. Mas, sobretudo, através de parcerias e formação técnica de seu pessoal, e não pela pretensão de atuar como indutoras do desenvolvimento econômico do país.

■ Definição constitucional do lugar das forças armadas

Há, finalmente, a questão da definição constitucional do lugar das forças armadas, que, tal como está atualmente, pode ser interpretada como atribuindo a elas um papel de poder moderador indesejável em um regime democrático pleno. O artigo 142 da Constituição de 1988, ao estabelecer que “as Forças Armadas… destinam-se… à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”, retém a noção de que elas podem exercer um papel de “poder moderador”, sobrepondo-se às instituições em determinadas circunstâncias. Diz o artigo que as forças armadas (FF.AA.) podem ser chamadas a garantir a lei e a ordem por iniciativa de qualquer dos poderes. Mas, estando as FF.AA. submetidas à “autoridade suprema do Presidente da República”, como reza anteriormente o artigo, é à iniciativa do chefe do Executivo que elas devem mesmo obedecer. Então, dependendo dos instintos autoritários do presidente, qualquer coisa pode acontecer com nossa indefesa democracia. Assim, uma providência de natureza legal seria uma revisão do Artigo 142 da Constituição Federal, para deixar clara a subordinação das FF.AA. ao poder civil.

Esta providência é necessária para estabelecer o que as forças armadas não são, mas insuficiente para estabelecer o que elas devem ser, o que só pode ser feito por uma doutrina militar atualizada, compatível com as possibilidades e necessidades internas e o envolvimento do país na ordem internacional, aprovada pelo Congresso e reconhecida como válida pela sociedade brasileira como um todo, incluindo as próprias forças armadas. ■