
O SERVIÇO MILITAR:
CONDICIONAMENTOS SOCIOPOLÍTICOS
E ECONÓMICOS

João Carlos de Azevedo de Araújo Geraldes

O SERVIÇO MILITAR: CONDICIONAMENTOS SOCIOPOLÍTICOS E ECONÓMICOS (*)

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre o serviço militar inscreve-se, necessariamente, nas temáticas gerais da política e da estratégia de defesa e desenvolve-se, aos diversos níveis, segundo diferentes percepções da segurança nacional, da segurança colectiva e da interacção delas resultante.

Na acepção mais ampla, terá, pois, por fundamentais referências os jogos do poder implícitos na movimentação própria do sistema de relações internacionais, onde avulta o significado da matriz geopolítica, hoje, muito influenciada pelo «fenómeno da circulação» (no sentido dinâmico das comunicações de relação e de transporte) e pelas condições de sobrevivência das sociedades politicamente organizadas.

Numa acepção mais restrita, consistirá numa questão de administração dos recursos humanos, objectivável em opções de natureza genética, estrutural e operacional nos âmbitos da conceptualização e da execução da estratégia militar.

De qualquer forma, seja qual for o âmbito e o ângulo de análise, haverá que enquadrar o discurso no ambiente próprio da praxiologia estratégica adequada a este findar de século, onde se descortinam indícios de descontinuidade na compreensão e aceitação dos estereótipos que representam a segurança e a defesa em correspondência com as teorias, as mentalidades, os comportamentos e as atitudes até agora prevaletentes no domínio em apreço.

Tratar-se-á, pois, de recolocar o tema num ambiente de pré-rotura, o que exigirá a procura de um elo ou mecanismo de coerência que permita uma projecção, consistente e útil, no futuro, do instrumento essencial da segu-

(*) Conferência proferida no decurso da 8.ª Jornada IDN — CESEDEN, que teve lugar no Porto, em 17 e 18 de Outubro de 1991.

rança — o vector militar. Para isso, haverá que conseguir sinergias que compensem o atrito e as distorções presentes na fluidez e na incerteza que caracterizam o actual momento de intensiva mudança.

2. ENQUADRAMENTO E DESENVOLVIMENTO

a. *Condições Político-Estratégicas*

A erupção do latente processo de rotura do regime soviético na URSS e o acelerado ritmo do colapso do bloco comunista provocaram uma profunda alteração na natureza do equilíbrio padrão do sistema bipolar flexível por que se regia o relacionamento internacional.

Esta a fundamental razão de ser da intensiva e imprevisível modificação das condições políticas e estratégicas que vivemos, realidade que constitui, a par do facto nuclear, a questão mais marcante do nosso século.

Na sequência do longo período de tensão e medo que caracterizou o equilíbrio do terror, fundamentado na certeza da destruição mútua assegurada, é natural que a relativa descompressão configure, no imaginário colectivo europeu, uma ânsia de substituir a oposição em confronto pela convergência em cooperação — a aproximação à utopia da «paz perpétua» é, em si mesma, caminho e fim do nosso processo de crescimento espiritual e civilizacional.

O momento, porém, ainda não é este e há que ter consciência disso. Impõe-se, sim, a construção da transição para concretizar a mudança.

Assistimos, de facto, a par do avolumar da diversidade e da fluidez no interior do sistema de relações internacionais, a um aumento da incerteza, logo, da complexidade na gestão das interdependências, ao surgimento de vazios disfuncionais com o ressurgimento de conflitualidades do antecedente suspensas ou congeladas, e a uma corrida a reposicionamentos que facultem vantagem num reordenamento futuro.

Neste circunstancialismo estão implícitas transformações que apontam para um acréscimo dos factores de instabilidade, com repercussões nos tecidos nacionais e internacionais, entre os quais avultam: a diluição da função reguladora da resultante das duas superpotências militares, ao que se associa um aumento da liberdade de acção dos restantes actores; o aprofundamento do fosso entre o mundo desenvolvido e mundo em desenvolvimento, facto que,

conjugado com o enfraquecimento dos mecanismos de fixação das populações nos espaços próprios, resulta na intensificação dos fenómenos migratórios conducentes ao agravamento de conflitualidades diversas; o renascer do significado das fronteiras nacionais em resultado da afirmação de aspirações baseadas em realidades históricas, culturais e étnicas, corporizando manifestações de irredentismo, de separatismo e hegemonia.

O aumento dos graus de liberdade nas estruturas do sistema de relações internacionais abriu, portanto, à possibilidade da construção de uma «Nova Ordem Internacional», a alicerçar numa rearticulação das relações políticas e estratégicas entre os diversos actores que as protagonizam, com ênfase para o papel das organizações internacionais.

Importa, pois, encontrar soluções que, tendo em conta a actual crise do «estado soberano», dêem resposta às condições de incerteza no restabelecimento do equilíbrio do poder, no mitigar das diferenças, na afirmação dos direitos humanos e do direito internacional. Em síntese, um entendimento do imperativo da inoportunidade de dissipar a vontade e o poder, única forma de incentivar e controlar a mudança, limitando os riscos de convulsões que prejudiquem ou pervertam a harmonia possível, a atingir através de um processo necessariamente solidário e global.

Este ambiente conduz a que, numa perspectiva estratégica, a OTAN tenha em consideração que os riscos desta transição impõem a manutenção de uma ajustada correlação de forças e um conceito flexibilizado da sua área de interesse.

Para o «Ocidente Europeu» avulta a necessidade de um assumir mais pleno das responsabilidades de segurança, através da afirmação de uma capacidade mínima suficiente de defesa autónoma e de projecção de forças, reforçando, assim, os laços da solidariedade atlântica de que a OTAN constitui a estrutura defensiva base.

Ao nível dos estados membros da OTAN, torna-se necessário, por enquanto, um assumir político e estratégico consentâneo com a síntese das fenomenologias clássicas da paz e da guerra, característica do novo ambiente de «crise internacional». Aqui, para uma correcta avaliação dos riscos que a crise comporta, torna-se imprescindível, não só uma correcta perspetivação da relação desafio-resposta, mas também a sua projecção segundo um referencial em constante mutação, ambiente este que se torna particularmente crítico quando, no plano regional, estão envolvidos actores menores.

Decorre daqui o imperativo de encontrar, para a Europa, soluções concertadas que viabilizem uma concreta capacidade de intervenção militar em defesa dos seus interesses comuns ou dos da Comunidade Atlântica como um todo, seja numa postura de coacção violenta, seja em missões de paz conduzidas em nome de competentes organismos internacionais; neste particular, ganha consistência a convicção de que, hoje, mais do que nunca, o êxito destas missões depende do poder de as cumprir através da coacção, incluindo a militar, se imprescindível.

Em síntese, a repartição do trabalho estratégico no âmbito da OTAN inclui a aplicação de critérios semelhantes no seio do seu «pilar europeu», circunstância que exige aos Estados-Membros a disponibilização de meios com um elevado grau de prontidão operacional, capazes de integrar «forças combinadas» em acções de projecção de poder.

b. *Condições Económicas*

A análise comparativa dos índices representativos dos gastos com o vector militar da defesa, nomeadamente em relação ao PNB, OGE e efectivos populacionais, não é suficiente para o esclarecimento do impacto das condições económicas nas opções sobre defesa militar, nomeadamente quanto às formas do serviço militar.

Se o escalonamento das despesas militares em percentagem do PNB faculta uma base para a identificação de relatividades entre maiores ou menores esforços orçamentais dos países com a defesa militar, só a quantificação em valor absoluto dos recursos atribuídos e o da sua repartição por áreas de afectação espelha o real significado dos gastos com o vector militar da defesa. Considerações semelhantes podem ser tecidas nos escalonamentos das despesas militares em percentagem do OGE ou de cálculos «per capita»; em qualquer dos casos devem ser objecto de grande cuidado as interpretações já que, no primeiro, as conclusões dependerão muito da dimensão das estruturas do estado, do nível e da natureza da descentralização, bem como da própria grandeza do vector militar e, no segundo, não só de dados populacionais, como o efectivo, a densidade e a distribuição, mas também do valor do PNB «per capita».

A avaliação do impacto dos gastos com a defesa no crescimento económico dos países constitui, assim, uma controversa questão, objecto de numerosos estudos, utilizando métodos teóricos e empíricos desenvolvidos segundo macro e micro perspectivas de análise.

De qualquer forma, pese embora a dificuldade em obter conclusões definitivas, a fria análise económica revela que, em termos globais, as despesas militares têm um efeito negativo no crescimento económico, conclusão que é alicerçada na constatação de que os efeitos negativos indirectos assumem uma maior magnitude do que os efeitos positivos directos. Embora a situação particular de cada país influa, decisivamente, na análise (basta olhar para os reflexos da diferença entre países importadores ou exportadores de produtos militares) as conclusões admitem, genericamente, a existência de custos de oportunidade (conceito, já de si, de aplicação duvidosa) sempre que um país afecta recursos ao vector militar da defesa — quer isto dizer que, em muitos países, as despesas militares retiram, de forma sensível, recursos dedicáveis aos serviços e ao desenvolvimento, com a consequência provável de um abaixamento da taxa de crescimento económico.

Neste sentido, o excesso de despesas militares é, necessariamente, qualificado como «gasto não produtivo», o que conduz, naturalmente, à exigência de só serem justificáveis as despesas militares estritamente indispensáveis, ou seja, rigorosamente fundamentadas em exigências vitais da defesa.

A evidência, porém, sublinha quanto as despesas militares reagem a pressões financeiras. Entre 1972 e 1988, num total de 125 países, os EUA e a URSS representaram, em conjunto, cerca de metade das despesas militares do universo considerado, e o conjunto dos cinco seguintes maiores consumidores nesta área totalizaram cerca de 20 por cento do total. O real sentido desta distribuição ressalta, porém, quando se conclui que, enquanto aos países industrializados correspondeu 53 por cento e à Europa de Leste 25 por cento do total destas despesas, os países em desenvolvimento atingiram os 22 por cento — o facto desta última categoria de países, apesar do agravamento da dívida e, em muitos casos, das condições económicas também, continuar a gastar grandes somas em despesas militares é paradigmático.

Parece, pois, evidente que, no caso de não existir um movimento solidário que aponte em sentido contrário, o financiamento exterior possibilitará sempre e encorajará o aumento dos gastos com o aparelho militar. Daqui que, numa perspectiva global que coloque ênfase no bem-estar à dimensão plane-

tária, a racionalidade aponte, com nitidez, para soluções que passem pela redução coordenada das despesas militares, de tal modo que, sem afectar o equilíbrio do poder, contribuam concorrentemente para o crescimento do bem-estar económico no Mundo.

O Ocidente Europeu, prisioneiro da confrontação no patamar nuclear das duas superpotências, sustentáculos dos dois pólos de poder dominantes, aceitou o peso da afectação de recursos à defesa militar. Com o desmantelamento do Pacto de Varsóvia, as transformações nos regimes dos países do Leste Europeu e a evolução do desanuviamento com progressos sensíveis nas medidas de confiança e de redução da probabilidade de confronto nuclear, compreende-se que a opinião pública reflecta, agora, uma elevada sensibilidade para as questões dos custos da defesa militar, apressadamente exteriorizada em ideias força como a dos «dividendos da paz».

É claro que, se por um lado a econometria, pela sua natureza, não entra em consideração com benefícios não quantificáveis no seu âmbito, tais como os que se reflectem na segurança, condição necessária à confiança no investimento, ao funcionamento dos mercados, à produtividade e, portanto, a qualquer economia saudável, por outro, a pressão da opinião pública sobre os decisores políticos atende mais ao bem-estar imediato do que ao ritmo dos jogos de equilíbrio, próprios da complexa teia de interações no sistema de relações internacionais.

Não admira, pois, a premência com que é actualmente colocada a questão das reduções nos encargos com o vector militar da defesa e a dificuldade da manobra política necessária para garantir a segurança com uma imagem de custos aceitável pelos contribuintes.

O facto de, nos últimos 45 anos, terem eclodido cerca de 125 guerras e conflitos armados no «Terceiro Mundo», em cujas terríveis consequências se incluem 40 milhões de mortos, aconselha à adopção de uma atitude pragmática em relação às expectativas da paz e da guerra. De facto, se as causas de alguns dos confrontos podem ser considerados como uma expressão das rivalidades das «grandes potências» num ambiente de «guerra fria», a evidência demonstra que muitos deles, incluindo alguns dos que mais custos causaram em vidas humanas, tiveram origem em movimentos de dominação regional, em tentativas de alteração da ordem social e na persistência de iniquidades e desigualdades, explorando, normalmente, inimizades históricas latentes no interior e entre os países em desenvolvimento. Tendo em vista, portanto, a multiplicidade de razões que levam os países a situações de guerra, é-se levado a

concluir que, no mundo do futuro, não desaparecerão os conflitos entre as nações, mesmo que o mundo desenvolvido deixe de desencadear as próximas guerras no «Sul».

Compreende-se assim que, perante a fluidez da conjuntura internacional, os países membros da Aliança Atlântica, colcados perante o esbatimento da capacidade militar ofensiva convencional a Leste, procurem a economia do sistema defensivo do pilar europeu da OTAN, através de conceitos que escalem o grau de prontidão da resposta militar, agora dirigida «a todos os azimutes».

Tudo parece apontar para conceitos que, tomando como hipóteses a diminuição da intensidade e valor da ameaça convencional e o aumento do prazo da resposta mínima suficiente, ponham ênfase na combinação da eficiência de sistemas mais reduzidos e imediatamente disponíveis com a efectiva capacidade de fazer crescer, segundo o adequado gradiente, a expressão do poder militar, isto através da mobilização e convocação de unidades em reserva. Uma tal solução entronca, aliás, nas limitações em recursos humanos da maior parte dos países do Ocidente Europeu, colocados perante a dificuldade de compatibilizar o anseio generalizado da redução do tempo de serviço militar com as restrições quantitativas e qualitativas que a evolução demográfica impõe à capacidade de recrutamento, seja no sistema de conscrição, seja no profissional.

Os países do Ocidente Europeu têm, porém, encontrado, frequentemente, dificuldades no recurso à mobilização para a projecção da força militar para o exterior dos respectivos territórios — são disso exemplo, no pós-guerra, a guerra da Coreia, as guerras das independências em África e na Ásia, o Vietname e, de alguma forma, a guerra do Golfo, conflitos em que o recurso à mobilização foi muito limitado. Na recente guerra do Golfo, a Inglaterra acabou por não utilizar a convocação de forças e os EUA reaprenderam a lição da crise de Berlim de 1961, com a conclusão de que as Unidades mobilizadas nem sempre estão tão operacionais quanto a expectativa faria supor.

Numa perspectiva de custo-eficácia, a possibilidade de fazer crescer os sistemas de forças por mobilização de forma compatível com os cenários de emprego constitui o ponto central da questão. Avultam, aqui, os custos inerentes, quer à instrução e treino periódicos dos contingentes e à logística das respectivas dotações em equipamentos e material, quer aos sistemas de serviço militar em que as soluções se alicercem — o profissional, o de conscrição ou misto, o de milícias ou um outro qualquer híbrido a definir.

Tomando como referencial a distribuição orçamental desejável entre as despesas de pessoal e funcionamento, por um lado, e as despesas de investimento, por outro, torna-se evidente o peso relativo das diferentes soluções em matéria de recursos humanos, peso este tão mais significativo quanto o aumento em flecha do custo dos equipamentos e materiais derivado da intensa revolução tecnológica em curso.

Esta a fundamental razão que aponta para os aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos humanos nas Forças Armadas dos países desenvolvidos como variáveis económicas significativas nos sistemas militares do futuro, logo como instrumentos críticos da sua modernização e adequação às necessidades e às possibilidades dos estados e das alianças.

c. Condições Sociais

O pensamento determinista olha a evolução das sociedades humanas politicamente organizadas segundo um processo, a que as grandes civilizações não escapam, onde avulta a similitude entre a existência do indivíduo singular e a da colectividade social. Numa tal perspectiva, os indícios de um certo estado de abulia e cedência, desenvolvido num ambiente de dúvida sobre a essência da própria razão de ser e o direito de permanecer enquanto tal, são próprios do declínio e morte, ou seja, do ramo descendente na evolução natural.

Em contraposição, o possibilismo enfatiza a resultante da actuação do Homem e das sociedades sobre o ambiente envolvente, o qual emerge, assim, como campo ou espaço de realizações concretas. Esta interpretação abre a um dinamismo comportamental quase insondável, produto de um sempre insatisfeito processo de realização humana.

Poder-se-á dizer que, se o pessimismo justapõe as distorções e as perversões conjunturais da sociedade moderna, sublinhando o egocentrismo, o materialismo, o comodismo, a alienação e a dúvida com que é repudiada a percepção anterior sobre os referenciais de valores, outras teorias, menos radicais, apontam para um mundo em mudança, cujo ritmo e intensidade são desajustadas, por excesso, em relação à capacidade de adaptação do indivíduo singular e dos corpos sociais, resultando daqui um aparente caos na procura da compatibilização entre a imagem do real e a matriz de referência.

Para o domínio em análise, seja qual for a posição assumida, há alguma evidência de que a envolvente social do dever para com a Nação e o Estado se prende, fundamentalmente, com uma sobreposição de causas, tais como a do «movimento» resultante do «fenómeno da circulação» e a da crise do «estado soberano». A primeira, através da intensiva globalização e conseqüente igualização, faz tender para um esbatimento da fundamentação clássica do conceito de pátria e da emanação cultural que lhe era intrínseca; a segunda conduz a uma incómoda incerteza que induz ao medo, ao desprendimento inconformista, à urgência da resposta e à miniaturização do sentido gregário. Este ambiente tende, naturalmente, para colocar em causa a equação matricial das fidelidades.

Não se tratará, portanto, de uma alteração qualitativa no sentido ético do dever, mas, tão-somente, de uma transformação na natureza e dimensão da resistência interior a vencer pelo agente para aceder ao imperativa exterior do dever.

Quer isto dizer que, perante as vicissitudes da sociedade actual, o agir que se entende necessário terá que ser facilitado (no sentido de provocar o necessário impulso volitivo) através de uma actuação concreta e útil sobre o hiato que separa a exigência interior e o dever que transcende o agente.

Neste sentido, no espaço-tempo em que nos movimentamos, a mediação a estabelecer entre o dever cívico para com o Estado e a atitude do «cidadão do mundo» deverá passar pela inteligibilidade do valor instrumental da expressão política da nação, enquanto elemento potenciador das condições de realização do Homem.

A sinergia resultante de um assumir consciente e participado da afirmação de um grupo humano, fundamentado numa identidade colectiva e sustentado a partir de uma base de poder soberano, deve, pois, emergir, com transparência, como garantia daquilo que é vital ao Homem — a sobrevivência e a qualidade de vida. Desta forma, o imperativo do desenvolvimento em segurança da nação será, naturalmente, associado ao comprometimento da colectividade política, e, como tal, à defesa do estado, onde os cidadãos têm um desempenho solidário.

A solidariedade constituirá, então, o cadinho onde se funde a matriz das fidelidades, de cuja operação resultará um entendimento responsável da cidadania, objectivável, tanto na direcção política da «cidade», como na defesa do seu espaço próprio.

Admitindo que a soberania, ainda que mitigada, exige uma Estratégia indissociável da Política e que, logicamente, a defesa militar permanece como instrumento da política do estado, fica, assim, esboçado o quadro em que, face à mudança, se situa a função militar, na sua relação com os direitos e os deveres dos cidadãos.

O serviço militar consistirá, portanto, no aproveitamento possível e desejável do potencial humano da nação no gerar do seu braço armado, mecanismo este em que a juventude sempre foi e continuará a ser a principal fonte de alimentação.

O voluntariado e conscrição constituem as formas jurídicas base da prestação do serviço militar, definindo três diferentes sistemas que, ao tipificarem modelos próprios de recrutamento, de permanência nas fileiras, de constituição de reservas e de mobilização, influenciam os aspectos genético, estrutural e operacional da Estratégia Militar. A caracterização dos principais elementos diferenciadores dos três sistemas de serviço militar permite concluir sobre a especificidade de cada um.

O sistema profissional assenta num efectivo permanente de militares profissionais (com carreiras de maior ou menor duração), criteriosamente recrutado e permanentemente instruído, e, como tal, imediatamente disponível com um elevado nível de operacionalidade; as reservas, relativamente limitadas, têm um grau significativo de prontidão, já que, sendo constituídas por ex-profissionais, dispõem de elevados padrões de treino e de experiência; neste sistema, prevê-se que a convocação de unidades completas possa ser gradualmente completada entre dois a trinta dias; embora possa coexistir com um sistema de mobilização militar que o complemento em tempo de crise ou de guerra, apresenta, naturalmente, uma relativa inércia e um dilatado prazo de resposta em caso de mobilização maciça; a sustentação deste sistema envolve, normalmente, elevados recursos financeiros, propiciando, em contrapartida, uma apreciável economia de escala — no entanto, os custos do normal desenvolvimento de carreiras e os custos sociais envolvidos fazem com que uma boa relação custo eficácia, no sistema, só possa ser atingida através de vultosos investimentos, só possíveis em países de grandes recursos ou com uma grande tradição de profissionais das armas.

O sistema de conscrição ou misto (já que envolverá, sempre, uma significativa, embora variável, percentagem de profissionais) tem características de massa; o contingente de pessoal anualmente recrutado cumpre um limitado

tempo de serviço nas fileiras (que, do antecedente, oscilava entre os doze e os vinte e quatro meses), atingindo, portanto, um grau de operacionalidade relativamente baixo, embora, neste domínio, admita alguma variação em função da duração do serviço militar e dos recursos dedicados ao treino operacional; neste sistema, enquanto que aos conscritos corresponde a maior fatia dos efectivos e um desempenho de funções de menor responsabilidade, ao pessoal semi-profissional e profissional fica reservado o enquadramento superior e as actividades funcionais que envolvem uma mais completa especialização técnica e uma maior exigência operacional; o crescimento dos sistemas de forças é, aqui, conseguido à custa das classes de mobilização em que se escalonam os conscritos na disponibilidade e da convocação de profissionais na reserva — embora possibilite elevados efectivos, exige não só uma estrutura de mobilização muito pesada (fundamentalmente devido a necessidades de controlo de pessoal e de constituição de unidades) mas também uma complexa componente de instrução que assegure a reclassificação, reciclagem e treino operacional nos diversos escalões (mesmo que a mobilização possa ser completada entre dois a seis dias, a resultante operacional terá que contar com dois a três meses de intensiva preparação); embora apresentando custos unitários sensivelmente baixos, o sistema de conscrição, para ser efectivo, será, por razões logísticas e de eficácia operacional, tão menos eficiente quanto menor for o efectivo imediatamente disponível.

O sistema de milícias abrange, normalmente, a totalidade dos cidadãos aptos, fraccionando a prestação do serviço efectivo nas fileiras ao longo do período total das obrigações militares; apoiando-se no enquadramento prestado por um reduzido corpo permanente de profissionais, assenta em reservistas permanentemente integrados em unidades e órgãos que vão sendo, progressivamente, instruídos e treinados; este sistema, em prática em muito poucos países, entre os quais tem significado o caso suíço, nunca foi testado em termos da sua finalidade última, embora tenha provado construir, em circunstâncias específicas, um eficaz dissuasor, particularmente porque permite uma fácil transição do tempo de paz para o tempo de guerra — quarenta e oito horas na Suíça; tratando-se, naturalmente, de um sistema muito dispendioso, exige, em toda a sua amplitude, um elevado sentido das responsabilidades cívicas.

Em resumo, três sistemas cujas matrizes apresentam uma grande diversidade, quer em valores absolutos, quer relativos; nela são postas em relevo as condições de recrutamento, de incorporação, de serviço efectivo nas fileiras,

de formação, instrução e treino, de disponibilização de reservistas e de operacionalidade das unidades constituídas por mobilização e convocação, e, por último, mas não menos importante, a essência do conteúdo do potencial do vector militar, onde ressaltam a natureza e a composição do tecido humano, factores decisivos na valoração do poder efectivo daquele vector.

O debate sobre a adequabilidade de qualquer um destes sistemas passa, necessariamente, pelas disponibilidades em recursos, pelas condicionantes geoestratégicas, pelos objectivos políticos a atingir através ou a coberto do vector militar e pelos condicionamentos de natureza social, onde emergem a consciência cívica, a vontade, o nível de desenvolvimento e a maturidade na formação da opinião pública.

Uma certa tendência para o materialismo e algum egoísmo, eventualmente ligados a elevados padrões de competição, ao consumismo exacerbado, às consequências da evolução demográfica, à fluidez e opacidade da ameaça militar, à insuficiente resposta das economias face a um crescente anseio de bem-estar, são duas características típicas das atitudes e comportamentos, individuais e colectivos, no mundo desenvolvido.

Assiste-se a uma crescente exigência de clarificação e justificação dos conceitos enformadores das exigências da Defesa, de rendibilização científica do aparelho militar, de diminuição dos custos morais, materiais e ambientais com a defesa; são paradigmáticas as ideias força veiculadas quanto à desnecessidade da força militar, à redução ou anulação do serviço efectivo normal, ao aumento da retribuição e dos direitos no serviço militar obrigatório e à exploração sistemática do direito à objecção de consciência e dos imperativos ecológicos. Parece claro que a questão é colocada, diferentemente, consoante a resultante de factores como o patamar de desenvolvimento, os recursos humanos e financeiros disponíveis, as características geoestratégicas da base física do poder e, até, o valor percebido dos interesses eventualmente ameaçados — assim, o que é significativo para uns não o é para outros, e, para quem quer que seja, o que é imperativo, hoje, não o será, necessariamente, amanhã, pois o que comanda é uma conjuntura de opinião muito dependente dos movimentos gerados pela falta de informação ou pela desinformação, orquestrada ou não. Todo este desenvolvimento é tão mais dramático quanto se verifica que a medida padrão diverge quando se trata daqueles que possuem poder excedentário ou daqueles outros para quem a escassez de poder constitui vulnerabilidade.

De qualquer forma, no mundo desenvolvido em geral, onde ganham significado os conceitos de «estado solidariedade», de «soberania de serviços», de Pátria «unicamente reconhecível enquanto espaço de realização e progresso material», a percepção pelos diversos corpos sociais, qualquer que seja a sua dimensão e âmbito, reage, fundamentalmente, através de um sentido imediatista de utilidade e equidade, muito alicerçado no âmbito restrito das análises sectoriais.

A resposta pelas instituições deverá, então, sem colocar em causa os valores fundamentais que constituem o seu esteio, a sua razão de ser e a condição da sua funcionalidade, ou seja, o seu «reduto», orientar-se segundo um dinamismo organizacional, onde a modernidade das técnicas e a sólida fundamentação no conhecimento interdisciplinar constitua o instrumento de ruptura com o imobilismo paralisante — só assim poderá vir a ser entendido e assumido pelas sociedades o dever cívico e, nele implícito, o da preparação para a defesa militar da colectividade política, seja através de um exercício obrigatório ou delegado.

No seu todo, as condições sociais sugerem, assim, para a Instituição Militar, a colaboração na adopção de medidas que, tendo como pressuposto o respeito pelo outro e a afirmação da dignidade do exercício da função de constituir a Paz que lhe é própria, conduzam ao aligeiramento do peso do dever para com a defesa, alcançável através de instrumentos entre os quais avultam: a motivação para comportamentos voluntaristas na satisfação das necessidades mínimas suficientes em matéria de defesa militar; a atenuação da penosidade desnecessária do serviço militar obrigatório e da desigualdade perante o dever de o cumprir; a optimização da relação custo-eficácia do exercício, incorporando, nomeadamente, uma mais sensível utilidade em tempo de Paz; e uma mais elaborada abertura à sociedade civil, desenvolvendo a consciencialização sobre uma participação interactiva no esforço comum de defesa.

3. O SERVIÇO MILITAR NAS PEQUENAS E MÉDIAS POTÊNCIAS DO OCIDENTE EUROPEU

As condições económicas, sociais, demográficas e político-estratégicas são, sem dúvidas, as questões que mais influenciam a forma de preenchimento, em recursos humanos, da componente militar da defesa.

O tratamento das condições político-estratégicas faz emergir, por um lado, a evolução do desanuviamento das relações Este-Oeste com o desmantelamento do Pacto de Varsóvia e as conseqüentes alterações na probabilidade e no risco de um confronto com o Leste e, por outro lado, o efeito perverso do descongelamento generalizado de conflitualidades latentes. Assim, os deferençiais de poder entre estados, a instabilidade política e social no Leste Europeu e na generalidade dos países em desenvolvimento, os radicalismos religiosos com ênfase para o fundamentalismo islâmico, os conflitos étnicos e de fronteiras e os fenómenos do separatismo e irredentismo emergem como fontes de intensificação de crises e de proliferação da violência. O impacto daí resultante sobre a segurança regional poderá pôr em risco a integridade territorial e das populações dos estados do Ocidente Europeu e ameaçar os interesses vitais da Comunidade Atlântica no mundo circundante.

A análise das condições económicas coloca em relevo a exigência de uma crescente eficiência na aplicação dos escassos recursos disponíveis para a defesa militar e a tendência para uma maior articulação com o aparelho produtivo de bens e de serviços. Paralelamente aponta, de forma nítida, para uma actuação coordenada, no plano internacional, de modo a provocar uma sensível diminuição de gastos supérfluos como o vector militar, e, para conseguir, nos planos regionais e global, uma mais ajustada e eficaz repartição do trabalho estratégico, de tal modo que, sem pôr em causa os equilíbrios, contribua para um aumento da capacidade de intervenção internacional na manutenção da paz e para uma descentralização na execução destas iniciativas.

O estudo das condições sociais enfatiza a resultante de um ambiente de mudança muito fluido e pouco transparente com o afloramento de percepções, comportamentos, atitudes e correntes de opinião que colocam em causa o referencial clássico de valores estruturante dos deveres para com a nação e o estado. Tendo como premissas os condicionamentos dos processos de evolução política, o grau de homogeneidade ou de heterogeneidade conseguido nos estados, o nível de desenvolvimento atingido, o grau de bem-estar e segurança percebido pelas populações, e, as tendências do pulsar da opinião pública, sente-se o imperativo de acrescentar o valor anímico do Ocidente Europeu, através de uma actuação sobre todo um conjunto de mecanismos conducente à inteligibilidade do dever cívico para com a defesa militar das sociedades políticas, de modo a que, superando resistências interiores, a acção individual dos agentes possa convergir numa atitude solidária garante da segurança possível.

A avaliação das condições demográficas e etnográficas leva a admitir que a evolução quantitativa e qualitativa da população do Ocidente Europeu põe em evidência as limitações e os riscos decorrentes de factores críticos como as consequências das migrações no seu «interland» e da imigração a partir do exterior, a repartição espacial das populações onde avulta o significado das concentrações urbanas e a heterogeneidade cultural, étnica e linguística nos espaços em que o estado tentou sem êxito construir a nação.

O esboço traçado para o conjunto das condições enunciadas permite retirar algumas linhas de força tendenciais para a relação entre o serviço militar e a defesa, nas categorias de estados em apreço e na região considerada.

Dada a dificuldade em encontrar compatibilidades que satisfaçam a insensatos anseios de bem-estar, à premência da batalha do desenvolvimento, à incerteza nas evoluções do todo internacional, aos riscos do equilíbrio do sistema ecológico, aos imperativos dos grandes espaços económicos, ao desgaste do estado soberano e ao ressurgimento de ameaças históricas à paz, a política nas pequenas e médias potências europeias, pese embora um relativo aumento da sua liberdade de acção, encontra-se, de alguma forma, limitada à «arte do possível».

Paralelamente, à permanência da função estabilizadora da capacidade autónoma de defesa militar dos estados, indiscutível garante do desenvolvimento harmónico e controlado das Comunidades Europeias, acresce a exigência de um novo sentido mais regionalista na repartição do trabalho estratégico, quer no plano da OTAN, quer no do espaço da CEE — porém, enquanto a segurança se globaliza com preocupações a todos os azimutes e a responsabilidade europeia na defesa dos seus próprios interesses aumenta, a opinião pública não parece reflectir o entendimento do real sentido e das vulnerabilidades das alterações em curso.

É assim que, neste momento de reajustamentos no equilíbrio do poder a nível global, a conjugação dos factores que influenciam o ambiente envolvente do vector militar caracteriza uma situação de crise, cuja gestão exige, às elites responsáveis, agudo sentido de estado, sensatez, abertura, lucidez, criatividade, competência e grande determinação.

Num tal contexto de oportunidade e de riscos, as vertentes dolorosas e críticas deste particular momento de transição avolumam-se, naturalmente, nos estados economicamente mais dependentes ou nos que possuem, de forma mais acentuada, factores endógenos de instabilidade interna ou, ainda, nos

que apresentam maiores vulnerabilidades devido a específicos condicionamentos geoestratégicos.

A crescente necessidade de, em ambiente de grande incerteza, dar satisfação a exigências de segurança nacional e de segurança colectiva, traduzíveis na capacidade dos estados disporem de forças, não só vocacionadas para a sua defesa autónoma, mas também para o desempenho de missões de paz ou de guerra em ambientes operacionais muito diversos, tem um impacto significativo na concepção estratégica da defesa, nomeadamente nos seus aspectos genético e estrutural.

A procura de novas soluções que constituam uma resposta, não só operacionalmente eficiente, mas também portadora de uma mensagem positiva para uma confortável adesão por parte da opinião pública, nacional e internacional, constitui um imperativo político na construção da nova matriz de segurança do Ocidente.

É assim que, no âmbito da OTAN, se desenvolvem duas sensibilidades prevalentes: como atitude estratégica fundamental, a permanência do significado de um amplo gradiente de dissuasão, agora, «a todos os azimutes», e, como necessidade política a satisfazer, uma compatível redução nos sistemas de forças imediatamente disponíveis, compensada por uma ajustada especialização e repartição do trabalho estratégico, não só entre os seus dois pilares, mas também entre os estados membros. O conceito genético e estrutural, implícito, envolve a consideração de uma sensível melhoria na relação custo-eficácia da expressão do poder daí resultante, onde avultam os efeitos decorrentes da versatilidade, da flexibilidade, do elevado grau de prontidão, da capacidade de projecção de vectores imediatamente disponíveis, em íntima articulação com a possibilidade efectiva de um crescimento, escalonado no tempo em função das ameaças, fundamentado numa utilização otimizada de recursos humanos e materias em reserva. A credibilidade da solução assenta, naturalmente, nos sistemas de mobilização e de convocação e na existência de actualizados «stocks» de material e equipamento. Não bastará, porém, a capacidade de completar, recompletar forças ou mesmo de as gerar; torna-se necessário dispor de comandos e unidades constituídas por pessoal na disponibilidade e por reservistas, devidamente constituídas e treinadas, desde o tempo de paz, de modo a integrarem, quando necessário, forças combinadas.

Este o nó crítico da questão, o qual nos conduz a considerar a insuficiência dos sistemas clássicos, profissional, de conscritos e de milícias. No primeiro, a ausência de conscritos e a insuficiência dos efectivos de reservistas, dificulta de forma acentuada o crescimento, através da mobilização; no segundo assiste-se à limitação dos actuais sistemas de mobilização, incapazes de gerar unidades operacionais em prazos compatíveis com a credibilidade imposta pelo novo conceito; no terceiro constata-se a sua inadequação ao propósito a atingir, fundamentalmente pela indisponibilidade de um vector suficiente em estado de prontidão.

Será, pois, imprescindível introduzir um diferente dinamismo, consentâneo com a síntese dos sistemas clássicos de serviço militar, que satisfaça às exigências da previsível evolução da actual conjuntura ambiental, tendo, porém, em atenção que a objectivação deste compromisso nas pequenas e médias potências do Ocidente Europeu poderá deparar com dificuldades, nomeadamente de natureza económica, questão que recomendará as necessárias adaptações na materialização dos modelos de resolução adoptados a nível global.

Com base nestes pressupostos e admitindo que se não verificarão, ainda, outras impossibilidades devidas a condicionalismos da evolução demográfica, conclui-se que não é aconselhável, por enquanto, colocar de parte a conscrição. Haverá, porém, que regulamentar as obrigações militares de modo a maximizar a utilidade da conjugação do recrutamento com a mobilização.

É aqui que as condições específicas do ambiente em mudança, característico deste final de século, aconselham a encarar, com pragmatismo, quatro ordens de exigências: o encurtamento acompanhado da valorização e da dignificação do serviço efectivo normal para os conscritos; o aumento dos índices de profissionalização com uma ponderada abertura ao sexo feminino; a incorporação no serviço militar de um valor acrescentado destinado a facilitar a posterior reinserção no mercado do trabalho; e, o treino operacional dos efectivos mobilizáveis, através da convocação periódica de unidades constituídas.

Porque, nas pequenas e médias potências europeias, com economias dependentes, os magros orçamentos de defesa, resultantes de uma afectação de 3,2 por cento a 3,5 por cento do PIB, obrigam, normalmente, a soluções políticas de compromisso entre os imperativos da defesa militar, a exigui-

dade dos recursos e os anseios publicitados da população, é natural a tendência para a adopção de soluções baseadas em sistemas híbridos de serviço militar como, por exemplo, modelos que, embora admitindo, em tese, a conscrição, apresentem, tendencialmente, em tempo de paz, características próximas das do sistema profissional, acabando, em tempo de guerra e através da mobilização, por se transformar num sistema de conscrição.

Sistemas «de duas faces», como o enunciado a título de exemplo, poderá ser posto progressivamente em prática através de um conceito de «flexibilização do período de serviço nas fileiras», período este que, em função da extensão da profissionalização alcançada, poderá situar-se entre a duração do período de instrução e os oito ou doze meses. Um sistema deste tipo permitiria construir e treinar unidades integradas por pessoal muito jovem na disponibilidade, as quais, por mobilização, assegurariam, com relativa prontidão, o crescimento do sistema de defesa militar; paralelamente, facultaria a redução e a modernização do sistema de forças permanentemente disponível, o qual, pelas suas características eminentemente profissionais, poderia, cumulativamente, desempenhar o seu papel dissuasor na defesa militar do país e constituir um elemento útil para projecção exterior do poder, integrado ou não em forças internacionais ou aliadas. Mais caro do que o sistema de conscrição, pese embora facultar alguma economia de escala, constitui uma solução muito flexível, uma vez que permite, inclusivamente, fazer variar ou fazer face a oscilações nas taxas de profissionalização do seu núcleo permanente. No entanto, como qualquer sistema híbrido, comporta, em si, o germen da instabilidade orgânica, uma vez que terá, naturalmente, que absorver frequentes e dificilmente previsíveis oscilações qualitativas na satisfação das necessidades das estruturas em recursos humanos, aspecto que pressupõe a aceitação de um grau de operacionalidade flutuante.

Quaisquer que sejam os sistemas que vieram a ser adoptados e as soluções encontradas para os pôr em prática, os modelos resultantes tenderão para satisfazer os seguintes parâmetros: a sustentação de uma capacidade de projectar forças para intervenção no exterior em operações aliadas ou desencadeadas por organismos internacionais, o que exigirá a completa profissionalização de uma importante parcela dos sistemas de forças permanentemente disponíveis; o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos mecanismos conducentes ao crescimento da força, através da mobilização, para os níveis exigidos pelos cenários de crise ou de guerra, o que se traduz num

aproveitamento da consideração segundo critérios que atendam à redução do período de serviço nas fileiras em compatibilidade com a profissionalização possível e com a necessidade de manter um ajustado grau de operacionalidade das unidades a obter por mobilização.

Haverá, porém, que manter bem presente que tudo dependerá da dinâmica do poder em desenvolvimento no interior do sistema de relações internacionais, questão determinante da evolução das condições estratégicas globais e regionais, as quais acabarão por impor os recursos e os modelos de resolução com que as sociedades políticas darão resposta aos imperativos da defesa militar.

Em cada país, e numa perspectiva institucional, competirá, pois, às Forças Armadas colaborar com o escalão político na procura de soluções que, preservando o reduto de valores que constitui a essência do potencial militar, garantam, no actual ambiente de contornos mal definidos, as condições mínimas necessárias à defesa da base de poder do Estado e à salvaguarda da perenidade da Pátria.

João Carlos de Azevedo de Araújo Galdes

Brigadeiro
Assessor do IDN