

Esquizofrenia estratégica

Eduardo Italo Pesce

O Brasil é, ao mesmo tempo, um “anão” político-militar e um “gigante” demográfico, territorial, econômico e cultural. Apesar de ser candidato a um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU, nosso país é um dos que menos investem em suas Forças Armadas.

Esta esquizofrenia estratégica, alimentada por um poderoso *lobby antidesesa*, é extremamente perigosa e necessita ser corrigida. O Brasil não identifica publicamente a existência de ameaças externas à sua segurança. Entretanto, nosso país não poderá permanecer eternamente na condição de gigante periférico e desarmado. Ou deixará de ser periférico ou, cedo ou tarde, deixará de ser gigante. O planejamento da defesa nacional deverá estar baseado na identificação das vulnerabilidades estratégicas do país. Vontade e meios são igualmente essenciais para atingir objetivos. O Brasil não tem alternativa senão buscar tornar-se uma grande potência não-hegemônica no século XXI, e deverá desenvolver os meios necessários para tal. Um Estado soberano é uma potência não-hegemônica, quando, apesar de seus interesses de âmbito mundial e de seu elevado nível de capacitação em todos os campos do poder, não pretende impor sua vontade aos mais fracos, com a finalidade de obter ganhos, admitindo o emprego real ou potencial da força apenas para dissuadir ameaças ou defender-se de agressões, de acordo com as normas do Direito Internacional.

Países monstros

No mundo existem apenas cinco “países monstros” (ou *monster countries*, segundo George F. Kennan) que reúnem as vantagens comparativas naturais (população, território e recursos

naturais) necessárias à manutenção de uma economia avançada e diversificada, típica de grande potência: Estados Unidos, Rússia, China, Índia e Brasil. O Canadá e a Austrália, apesar de seu alto nível de desenvolvimento e seu grande território, possuem pequena população.

O Japão, embora tenha uma das maiores economias do mundo e uma população numerosa, é um pequeno país insular. A União Européia, por sua vez, ainda é (e talvez nunca deixe de ser) uma comunidade de Estados nacionais independentes, e não um Estado soberano unificado.

Os cinco países monstros citados reúnem mais da metade da população e produzem cerca de 43,6% da riqueza mundial. Três deles (EUA, Rússia e China) são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e quatro (os três anteriores e a Índia) possuem armas nucleares. O Brasil é o único destes países que não pertence a nenhum dos dois grupos, embora seja (juntamente com a Índia) candidato a um lugar permanente no Conselho de Segurança. Esta aspiração brasileira é antiga, pois remonta à época da Liga das Nações, anterior à Segunda Guerra Mundial.

Segundo a publicação *The World Factbook*, da Central Intelligence Agency (CIA), é o seguinte o Produto Interno Bruto (PIB) dos cinco países monstros, pelo critério de paridade de poder aquisitivo (estimativa de 2002): EUA em 1º lugar entre os países do mundo (US\$ 10,4

trilhões); China em 2º (US\$ 5,7 trilhões); Índia em 4º (US\$ 2,66 trilhões); Rússia em 9º (US\$ 1,35 trilhão); e Brasil em 10º (US\$ 1,34 trilhão). O PIB mundial total é estimado em US\$ 49 trilhões. Pelo critério de paridade, a relação do PIB *per capita* dos mesmos cinco países em 2002 mostra: EUA em 2º lugar mundial (US\$ 37,6 mil); Rússia em 78º (US\$ 9,3 mil); Brasil em 94º (US\$ 7,6 mil); China em 129º (US\$ 4,4 mil); e Índia em 156º (US\$ 2,54 mil). O PIB *per capita* mundial é estimado em US\$ 7,9 mil (91º lugar). O uso da paridade de poder de compra da moeda, em lugar da taxa de câmbio em relação ao dólar, altera o valor numérico e a posição relativa do PIB dos diversos países, assim como a distância que os separa dos EUA, que respondem sozinhos por aproximadamente 21,2% do PIB mundial. A China produz 11,6% da riqueza mundial, enquanto que a Índia produz 5,4% e a Rússia 2,7%, praticamente empatada com o Brasil. Os quatro países monstros emergentes, portanto, produzem juntos cerca de 22,4% do PIB mundial, superando os EUA. O cálculo do PIB pelo critério de câmbio, ao contrário, tem o efeito aparente de empobrecer o resto do mundo em relação aos Estados Unidos, país que emite a “moeda mundial”. A cooperação econômica, científico-tecnológica e militar entre China, Índia, Rússia e Brasil é essencial, a fim de encurtar a distância que os separa dos EUA. Quanto ao PIB *per capita*, Rússia e Brasil situam-se num patamar superior ao de China e Índia, embora os quatro países ainda ocupem posição bem inferior à dos EUA. A posição do Brasil é ligeiramente inferior ao PIB *per capita* mundial.

Orçamentos militares

Os dados sobre as despesas militares, apresentados no referido documento, omitem alguns países e estão baseados em estimativas de PIB diferentes. O 1º lugar mundial é ocupado pelos Estados Unidos, com US\$ 276,7 bilhões. A esti-

mativa não cita o ano, mas o orçamento de defesa para o ano fiscal 2003 (que se iniciou em outubro de 2002) foi de US\$ 379 bilhões. Este total teve que ser aumentado, devido às despesas com a invasão do Iraque. O 2º lugar mundial em gastos com a defesa é ocupado pela China, com US\$ 55,91 bilhões (ano fiscal 2002). O Brasil ocupa o 9º lugar, com um total de US\$ 13,408 bilhões. A estimativa não menciona o ano, mas o valor é pouco superior àquele inicialmente anunciado para 2002 (cerca de US\$ 10,7 bilhões), que acabou sofrendo vários cortes ao longo do exercício. A Índia vem em 11º lugar na lista dos orçamentos de defesa, com US\$ 11,52 bilhões no ano fiscal 2002. O valor dos gastos militares da Rússia não é mencionado. A relação de gastos militares em porcentagem do PIB aponta a China em 31º lugar (4,3% em 2002), os EUA em 47º (3,2%), a Índia em 71º (2,3% em 2002) e o Brasil em 86º (1,9% em 1999). Mais uma vez a Rússia não consta da relação. O total de gastos anuais com as Forças Armadas de todos os países do mundo é estimado em 2% do PIB mundial, não havendo menção ao ano a que se refere este dado.

O valor absoluto dos gastos de defesa ressalta a vantagem aparentemente esmagadora dos EUA. Entretanto, os cinco países monstros apresentam níveis moderados de despesas militares em porcentagem do PIB, quando comparadas com as de ditaduras do Terceiro Mundo ou de países em conflito permanente com seus vizinhos. A Organização das Nações Unidas (ONU) considera razoável que, em tempo de paz, os países-membros gastem até 5% do PIB com suas Forças Armadas. O percentual do Brasil (distorcido pela desvalorização do real em 1999) está muito abaixo desse teto e ligeiramente abaixo do percentual mundial.

Dimensão geopolítica do Brasil

A análise revela uma imagem do Brasil diferente daquela habitualmente mostrada ao

público. Apesar do crescimento modesto das duas últimas décadas, a economia brasileira ainda ocupa um lugar de destaque, se o PIB for calculado pela paridade do poder de compra. Do mesmo modo, o tamanho da economia dos EUA é apenas 7,8 vezes o da nossa. Apesar da enorme desigualdade social e das dificuldades ainda existentes, o Brasil não pode mais ser visto como um “país de pobres e miseráveis”. Segundo estimativas de 2001, o setor primário (agricultura) era então responsável por apenas 8% do PIB brasileiro, enquanto o setor secundário (indústria) respondia por 36%, e o setor terciário (serviços) por 56%. Nosso país vem acompanhando a tendência mundial, que é de um aumento da importância relativa do setor de serviços na economia. Um aspecto que os dados meramente quantitativos não mostram, porém, é o nível de capacitação científico-tecnológica já atingido pelo país.

O Brasil não poderá ser eternamente fraco, pois correria o risco de desmembramento. Deverá desenvolver uma capacidade militar compatível com seu gigantismo e sua dimensão geopolítica potencial, mas sem identificar inimigos. “Nomear inimigos potenciais é fazer inimigos reais”, afirmou o líder indiano Jawaharlal Nehru. As Forças Armadas brasileiras deverão estar plenamente capacitadas não só a dissuadir possíveis ameaças ao país e a defender o território, o espaço aéreo, as águas territoriais e o mar patrimonial, mas também a projetar o poder e a influência do Brasil no exterior – mesmo em tempo de paz. Quando a persuasão e a dissuasão falham, a melhor defesa é manter a guerra longe do próprio território. No século XX, os conflitos internacionais de que o Brasil participou ocorreram no mar ou em outros continentes. No século XXI, nosso país necessitará de uma Marinha oceânica, de uma Força Aérea com capacidade de pronta resposta e de um Exército com capaci-

dade expedicionária, a fim de dissuadir conflitos externos ou evitar que estes cheguem até nós. No novo contexto, a hegemonia da Força Terrestre, típica de países com mentalidade continental, dará lugar a um equilíbrio entre as três forças singulares, característico de potências marítimas. Do mesmo modo, a visão estratégica de alcance regional dará lugar a uma visão de âmbito mundial. Tal mudança de paradigma é essencial, para que o país assuma um lugar de maior destaque no âmbito das relações internacionais. A participação do Brasil em operações de paz da ONU deverá aumentar. As Forças Armadas deverão atuar não apenas em operações de manutenção da paz, mas também em operações de implementação coercitiva ou de imposição da paz. Para isso, os efetivos enviados ao exterior deverão ser ampliados, assim como as respectivas dotações de equipamento.

Reformulação do Conselho de Segurança

Alguns questionam a validade da candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, alegando que a excessiva fraqueza militar do país o tornaria refém das grandes potências. Aquele conselho não é lugar para eunucos, mas sua possível ampliação, sem a participação permanente do Brasil, poderia criar para o país uma situação ainda pior que a atual. Se tiver sucesso em seu objetivo de tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança, o Brasil terá que assumir novos compromissos na área de defesa. Se fracassar em seu intento, será humilhado e perderá a credibilidade que ainda lhe resta. Mas se desistir de sua pretensão, aceitará uma posição subalterna no mundo e depois não poderá queixar-se das conseqüências. No passado, o Brasil optou por defender-se pelo anonimato e pelo distanciamento, mas, no século XXI, isto não será

mais possível. Durante o período da bipolaridade mundial de poder, todos os Estados, mesmo os mais fracos, eram importantes, pois a queda de qualquer um poderia afetar o equilíbrio do sistema. Agora que o equilíbrio político-estratégico da Guerra Fria não mais existe, os Estados incapazes de garantir sua própria segurança poderão desaparecer, sem que isso ameace seriamente a estabilidade do sistema internacional. Huntington já advertia que “sociedades há que podem ser inerentemente incapazes de prover a própria segurança militar – falta-lhes apreço pela sobrevivência numa era de ameaças contínuas”. Ao término da Guerra Fria, o Brasil adotou uma política externa idealista e utópica que negligenciou os aspectos de defesa e segurança. Talvez em nenhum outro lugar do mundo a elite dirigente tenha acreditado (ou fingido acreditar) com tanta convicção que o “fim da história” e a paz universal houvessem realmente chegado. Esta ilusão desmoronou junto com as torres do World Trade Center. No século XXI as ameaças à segurança e à soberania do Estado nacional não se originam necessariamente de outros Estados, mas podem incluir o terrorismo, a guerrilha e o narcotráfico. O fortalecimento do poder nacional em todos os campos, inclusive o militar, é essencial para assegurar a sobrevivência dos Estados soberanos. Convém lembrar que, longe de estar obsoleto, o Estado nacional é a única forma de organização política democrática de eficácia comprovada atualmente disponível. Para assegurar sua sobrevivência no século XXI, o Brasil necessitará de uma estratégia de defesa nacional baseada em cinco vetores: (1) um amplo sistema de alianças de âmbito regional e mundial; (2) uma robusta proteção econômico-financeira, livre de ingerências externas; (3) uma capacidade crível de dissuasão e defesa militar; (4) uma indústria nacional de material de defesa e uma capacidade autônoma de pesquisa e desenvol-

vimento (P&D) científico-tecnológico para aplicações militares; e (5) uma valorização da identidade nacional e da auto-estima da população.

Ficção orçamentária

Nominalmente, o Brasil possui hoje um dos orçamentos de defesa mais altos do mundo, embora o nível de recursos destinados ao custeio e ao reaparelhamento de suas Forças Armadas seja um dos mais baixos da história do país. Se a Índia, cujo orçamento militar é supostamente menor, está “armada até os dentes”, o Brasil, em comparação, está “desarmado até a medula”. Como isso é possível? Na última década, a folha de pagamento do pessoal militar e dos servidores civis das Forças Armadas brasileiras (inclusive inativos e pensionistas) chegou a atingir cerca de 80% do orçamento da pasta da Defesa, assim como dos antigos ministérios militares até 1999. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a folha de pagamento do pessoal passou a fazer parte do orçamento de cada ministério. Também contribuíram para elevar o valor dos gastos de pessoal, além de outros fatores, a criação do regime único para os servidores civis e a supervalorização da moeda após o Plano Real. Entretanto, os sucessivos cortes e contingenciamentos, ao longo do exercício, tornam o orçamento real muito menor do que aquele anunciado ao início de cada ano. Como no Brasil o Orçamento da União é apenas autorizativo, este acabou por transformar-se numa mera peça de ficção. O Projeto de Lei Orçamentária para 2004 prevê um total de R\$ 4.140,00 milhões para custeio e investimento no Ministério da Defesa. Este valor não inclui a folha de pagamento de pessoal, que vem consumindo a maior parte do orçamento da pasta. O total de despesas obrigatórias e discricionárias da União para o próximo ano será de R\$ 299,6 bilhões. O ministro da Defesa afirmou que os recursos para custeio e investimento previstos

no orçamento das Forças Armadas para 2004 são exíguos, estimando em cerca de R\$ 7 bilhões o valor mínimo necessário apenas para dar continuidade aos projetos prioritários. Em 2002, as despesas de custeio e investimento da Defesa foram de R\$ 4.399,9 milhões. No orçamento de 2003, estas ficaram reduzidas a apenas R\$ 3.261,6 milhões, após os cortes iniciais efetuados pelo novo Governo. A diminuição da taxa de juros e do *superavit* primário poderia proporcionar um alívio relativo do orçamento, possibilitando aumentar os recursos para custeio e investimentos. A solução definitiva do problema criado pela “financeirização” do Orçamento da União talvez só seja possível quando este orçamento passar a ser impositivo, deixando de ter caráter meramente autorizativo. Isto viabilizaria investimentos plurianuais na modernização das três Forças Armadas, dotando-as dos meios necessários para a defesa da soberania e dos interesses nacionais do Brasil no século XXI.

Conclusão

A superação da “esquizofrenia estratégica” que caracteriza o trato dos assuntos de defesa no Brasil é mais que urgente. A resposta para as dificuldades materiais do setor deverá incluir, mais cedo ou mais tarde, um aumento dos recursos destinados às Forças Armadas e à indústria de material de defesa. Entretanto, enquanto perdurarem o atual modelo econômico neoliberal e as políticas de “Estado mínimo”, que vêm resultando no desmantelamento da nação brasileira, isso não será possível. O colapso da ordem pública, resultante da falência do Estado, traria para a sociedade o “estado de natureza” *hobbesiano*. Para que as funções típicas de Estado, como a defesa nacional, possam ser atendidas, a despeito do grande volume de encargos sociais do Estado

brasileiro, a economia deverá voltar a crescer em ritmo sustentado a taxas da ordem de 7% ao ano. A questão que permanece é como viabilizar tais taxas de crescimento em futuro próximo. Nosso país desfruta de condições menos favoráveis ao crescimento do que China, Índia e Rússia, pois, ao contrário desses países, concedeu liberdade excessiva aos capitais estrangeiros voláteis. Este erro estratégico está nos custando caro. A busca de soluções para o Brasil não deve perder de vista a sua condição de país monstro. No caso da defesa nacional, as opiniões equivocadas, que colocam nosso país no mesmo nível de poder de Estados pequenos ou médios, devem ser firmemente descartadas. A proposta de envolver as Forças Armadas no combate ao crime é também perniciosa, pois defesa nacional não se confunde com segurança pública. Igualmente perigosa é a falsa dicotomia entre “manteiga e canhões”, uma vez que o poder militar está geralmente associado à proteção da riqueza de um país. Se os poderes do Estado entrarem em colapso, produzindo uma convulsão interna, qualquer preocupação de cunho social se tornará irrelevante. Nosso país pode reassumir o controle sobre seu próprio destino. Para isso será fundamental a formulação de um projeto nacional soberano e autônomo, apoiado por uma vontade firme e por meios adequados. O Brasil já superou o estágio de potência regional, pois seus interesses são de âmbito mundial. Mesmo sem dispor de armamento nuclear, sua capacidade de dissuasão e defesa deverá ser comparável à dos demais países monstros emergentes. Do contrário, o vácuo de poder resultante acabará sendo preenchido por outros Estados, em detrimento dos interesses nacionais brasileiros.



(Do Núcleo de Estudos Estratégicos da
Universidade Federal Fluminense)