

Uma política de defesa nacional

A National Defense Policy

JOÃO FÁBIO BERTONHA*

Meridiano 47 n. 103, fev. 2009 [p. 24 a 28]

Como alguém que, nos últimos anos, tem pedido insistentemente a formulação de uma Política Nacional de Defesa (PND) que servisse de guia para as políticas públicas na área, só posso ficar extremamente satisfeito com a publicação do dito documento, pelo governo federal, em dezembro do ano passado. No presente artigo, pretendo comentá-lo, mas não me preocuparei em resumir o documento e nem discutirei as implicações para cada força ou seus detalhes. O que me interessa, acima de tudo, é examinar seus aspectos gerais, positivos e negativos, e discutir a sua aplicabilidade.

As premissas do documento me parecem corretas. Defesa, no Brasil, sempre foi um assunto ignorado e/ou marginalizado, especialmente entre os civis. Para a esmagadora maioria da população, a hipótese de uma guerra é quase zero e não valeria a pena, portanto, gastar tempo e energia a respeito. Além disso, dadas as lembranças da ditadura militar, quaisquer referências ao assunto, especialmente na Academia, soavam mal e isso colaborava para tornar o tema exclusividade militar e no final da fila da agenda nacional.

No entanto, como bem coloca o documento, a realidade hoje é outra. Está mais do que na hora de superar as heranças do passado. Uma nova geração está no comando das Forças Armadas e não há sentido em culpá-la pelos erros da ditadura. Diálogo e debate são mais do que bem vindos. Ao mesmo tempo, ainda que a hipótese de uma agressão militar ao Brasil seja remota, a questão da defesa nacional vai muito além disto e é chegado o momento de discutir seriamente o tópico.

O primeiro ponto do documento que me chamou a atenção foi a sua ênfase no domínio tecnológico

de áreas sensíveis, como a nuclear, a cibernética e a espacial. O papel da tecnologia tem sido, nos últimos séculos e ainda mais hoje, fundamental para garantir a eficiência militar e qualquer programa de defesa nacional que não contemple esses requisitos seria inócuo. O PND enfatiza a todo instante essa necessidade e esse é um ponto forte do mesmo, indicando como seus elaboradores entenderam para onde caminha a guerra no século XXI.

Nesse ponto, aliás, discordo de algumas pessoas que criticaram, no documento, a determinação em desenvolver a tecnologia nuclear e a recusa em aderir a acréscimos ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). Não há nenhum indício, no escrito, de que se propõe a construção de uma arma atômica ou mesmo o rompimento com o TNP, o que seria realmente errôneo. Apenas registra-se o descontentamento brasileiro com os dois pesos e duas medidas deste e ressalta-se que devemos dispor da tecnologia para nos capacitarmos nuclearmente se preciso for. Ou seja, o documento mantém a política pacífica do Brasil frente ao átomo, mas enfatiza a posição do país e deixa aberta as opções para o futuro.

A maior integração dos civis ao sistema militar (e vice-versa) é outro ponto a ser destacado, até porque indica claramente a necessidade dos civis assumirem seu papel como definidores, em última instância, das questões de defesa e a subordinação dos militares aos poderes civis. Pede-se, também, por uma legislação mais clara no que se refere ao uso da força militar para a defesa dos poderes e da ordem instituída. Isso pode abrir brechas perigosas, mas, num país onde a democracia sempre foi abalada por intervenções militares, a simples busca de legislação que discipline isto já é um bom sinal.

* Professor da Universidade Estadual de Maringá – UEM (fabiobertonha@hotmail.com).

A avaliação que o documento faz da situação das forças armadas brasileiras no presente momento também é, em essência, correta: equipamento precário e ultrapassado tecnologicamente, concentração de tropas em áreas estrategicamente menos sensíveis, pouca coordenação entre as várias forças, compras baseadas em oportunidades e não em necessidades, sistema de mobilização deficiente, complexo industrial militar quase inexistente e dependência, em equipamentos e tecnologia sensíveis, do exterior.

Algumas das soluções apresentadas também são de difícil discordância: ênfase na defesa da Amazônia, com conseqüente desconcentração das forças armadas e remoção de unidades de São Paulo, Rio de Janeiro e outros Estados centrais; maior coordenação entre as várias Armas, incluindo política de compras comum e, onde for possível, harmonização do equipamento e ênfase em flexibilidade e agilidade, com uso maciço de tecnologia.

Também válido, no PND, o reconhecimento de que é impossível, para um país com as limitações econômicas do Brasil, ser forte em todos os setores, com o conseqüente estabelecimento de prioridades de atuação para cada Arma. E estas prioridades também são, a meu ver, exatamente as corretas no momento atual, ou seja, a negação do uso do mar territorial por potências hostis, a vigilância e controle do espaço aéreo e a formação de brigadas do Exército móveis e flexíveis para ação imediata em todo o território nacional, mas com ênfase na região Norte.

Afirmo que as prioridades estão corretas porque refletem muito bem as reais possibilidades econômicas do país e seus principais desafios de segurança no momento atual. O maior risco potencial à segurança do país, hoje, está na fronteira norte e a transferência de unidades militares para lá, com especial ênfase para brigadas móveis, unidades navais de porte médio e pequeno e aviões de vigilância e caça, é uma necessidade. Outro risco potencial é a ameaça ao mar territorial e a resposta óbvia e mais barata para isto são submarinos. Os movidos a diesel poderiam dar conta da tarefa, por serem águas costeiras, mas os nucleares podem dar muito mais credibilidade e viabilidade a esta política de negação do mar a potenciais inimigos.

Um Brasil muito mais rico e poderoso e que tivesse obrigações internacionais muito mais sérias poderia necessitar, quem sabe, de grandes unidades blindadas com tanques e blindados de último tipo, esquadras nucleadas em porta-aviões capazes de projetar poder em outros continentes ou mesmo grandes forças aéreas, com centenas ou milhares de aviões, para desfechar golpes em profundidade num provável inimigo. Para um país ainda pobre, cercado de amigos e sem grandes riscos de invasão, as prioridades acima definidas são as melhores.

O documento, portanto, tem estes pontos fortes. Pede colaboração entre militares e civis e destaca a necessidade de atualização tecnológica. Também define claramente os problemas das forças, indica as prioridades e estabelece as linhas de ação visando a solução dos primeiros e o atendimento das segundas. Mesmo assim, ele peca, dentro da minha análise, de algumas debilidades estruturais que diminuem um pouco o seu valor.

O primeiro senão que faço é que, apesar de o documento estabelecer prioridades, permanecem algumas propostas que fogem das mesmas e representam desvio de recursos e esforços.

Uma delas é a de que a Marinha terá que continuar mantendo alguma capacidade de projeção de poder. Não é um objetivo absurdo e é até desejável. O único problema é que projetar poder é das tarefas mais complexas e caras para uma Marinha, pois implica não apenas num Corpo de Fuzileiros Navais em permanente prontidão como mencionado no texto (o que é óbvio), mas navios de grande porte e algum tipo de navio- aeródromo. O documento menciona que "a Marinha dedicará especial atenção ao projeto e à fabricação de navios de propósitos múltiplos que possam, também, servir como navios-aeródromos. Serão preferidos aos navios-aeródromos convencionais e de dedicação exclusiva." Seria uma saída, mas mesmo estes navios custam caro e fica a pergunta se haverá como dar conta dessa tarefa suplementar sem prejuízo da essencial.

Nesse ponto, e considerando-se que a maior necessidade de projeção de poder brasileira fica na América do sul, talvez fosse mais racional simplesmente preparar algumas das brigadas móveis

previstas para o Exército para ação além fronteiras, nos nossos entornos, seja para proteger brasileiros ameaçados por convulsões no Paraguai ou na Bolívia, para defender os interesses nacionais nos campos de gás bolivianos ou em Itaipu ou mesmo para, numa ação coordenada, por exemplo, com a Colômbia, avançar contra as FARC em território colombiano.

Perceba-se que não estou propondo estas ações militares nas vizinhanças como necessárias ou mesmo defensáveis. Pelo contrário. Mas são opções militares que deveriam estar na mesa do presidente da República no caso de necessidade e que demandam mais esforços do Exército e da Força Aérea do que da Marinha. Quaisquer projeções de poder naval brasileiro se dariam, provavelmente, em conjunto com a comunidade internacional, pelo que porta-aviões, mesmo pequenos, são menos necessários agora. No futuro, quando o país tiver uma política global, serão essenciais. Mas, por agora, fica a dúvida se são necessários e praticáveis e se não desviariam recursos das tarefas essenciais que o próprio documento atribui a Marinha.

Do mesmo modo, busca-se reverter a tendência de profissionalização das Forças Armadas em favor do recrutamento compulsório e até mesmo o fortalecimento dos Tiros de Guerra. Uma posição compreensível dentro de uma visão das Forças Armadas e, especialmente, do Exército, como construtor da nacionalidade e formador do cidadão. Mas questionável se o objetivo é formar unidades móveis, altamente treinadas e dotadas de meios tecnológicos avançados. Afinal, mesmo sendo verdade que o recrutamento militar proporciona mão-de-obra a custo baixo, tais soldados são de eficiência militar discutível e comprometem recursos que seriam mais bem empregados na meta prioritária, ou seja, as brigadas móveis. Assim, num contexto de recursos limitados, fica a dúvida se é uma diretriz sábia.

Outro momento em que a visão de prioridades e possibilidades parece desbalanceada é quando se decide que o reequipamento das forças armadas enfatizará tanto a atualização tecnológica como a máxima nacionalização possível dessa tecnologia. Impossível discordar desta posição, ao menos em linhas gerais. No entanto, fica pendente a questão da sua operacionalidade.

Um exame do documento implica que o Brasil, sozinho ou em parceria estratégica com um ou mais países, irá fabricar (ou adquirir, mas com transferência integral de tecnologia) um caça de quinta geração, ao mesmo tempo em que será comprado um substituto temporário para a manutenção do escudo aéreo nacional. Ao mesmo tempo, o país se dotará do já mencionado submarino nuclear, armamentos inteligentes, veículos aéreos não tripulados, sistemas sofisticados de comando e controle de informações, equipamentos de guerra eletrônica e outros tipos de armamento de primeira linha.

O custo para adquirir toda essa gama de equipamento na quantidade mínima necessária no mercado internacional seria imenso. Se for para desenvolver toda essa tecnologia no Brasil, praticamente a partir do zero na maior parte dos casos, então, seria simplesmente exorbitante. Apenas países com imensos recursos econômicos e/ou com um complexo industrial militar já desenvolvido podem se dar ao luxo de se equipar preferencialmente com material bélico nacional e manter-se na corrida tecnológica. A União Européia e a Rússia poderiam entrar nesta categoria apenas parcialmente e mesmo a China compra boa parte do seu material militar no exterior.

O único país que consegue dar conta dessa tarefa são os Estados Unidos, mas sabe-se o montante a que chega o orçamento militar daquele país. Se meu entendimento do documento é correto e espera-se realmente que sejamos capazes de participar da corrida tecnológica militar mundial a partir de um maciço investimento do Estado, podemos esperar um aumento exponencial do gasto público. A grande pergunta, portanto, é de onde virão os recursos para tanto.

Em resumo, estabelecem-se prioridades adequadas, mas já se deixam as brechas para que elas não sejam seguidas e/ou transforma-se tudo em prioridade. Sendo assim, mais uma vez, há o risco de continuarmos a tentar fazer tudo com recursos escassos, o que não gerará, com certeza, a eficiência pretendida pelo formuladores do projeto. A não ser, claro, que se aumentem as despesas militares como porcentagem do PIB a níveis estratosféricos, o que parece pouco provável.

Outra crítica que faço ao documento é que algumas de suas premissas mais, digamos, filosóficas, me parecem pouco realistas, caindo quase na ingenuidade, o que faz com que este perca credibilidade.

A primeira delas é a afirmação de que as forças armadas serão organizadas “em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos. O Brasil não tem inimigos no presente. Para não tê-los no futuro, é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra.”

Enquanto linha de princípios, tal proposição está correta, indicando como prioridade a capacitação e não o preparo para uma situação específica. No entanto, fica a dúvida se isso é realmente possível. Normalmente, políticas de defesa são pensadas, ao menos em linhas gerais, a partir dos inimigos ou desafios imediatos ou previsíveis. Será a brasileira a única que, ao menos dentro do meu conhecimento, será formatada em outros termos?

Depois, algumas das próprias propostas indicadas no documento já evidenciam, no fundo, os inimigos em potencial que estão sendo identificados. Ao privilegiar a defesa e o controle do espaço aéreo e das fronteiras amazônicas, por exemplo, o desafio identificado são as guerrilhas, traficantes e contrabandistas que penetram pelas porosas fronteiras do norte, o que parece bastante razoável.

Ao indicar como prioridade, além disso, a proteção do mar territorial e da Amazônia, parece clara uma visão de que a maior ameaça potencial ao Brasil, fora as localizadas mencionadas no parágrafo anterior, seria algum tipo de invasão para a conquista das riquezas naturais da plataforma continental (leia-se petróleo e gás) e da Amazônia por grandes potências. A ênfase no preparo para uma guerra assimétrica, “a ser sustentada contra inimigo de poder militar muito superior (...) que insista em contestar, a pretexto de supostos interesses da Humanidade, a incondicional soberania brasileira sobre a sua Amazônia”, também indicam claramente isto.

Acredito que esta avaliação é correta. Agora, se pensarmos no único país, hoje, que tem condições militares de tentar controlar nosso mar territorial e invadir a Amazônia com poder militar avassalador, estes seriam os Estados Unidos e parece ser este

o “inimigo” contra o qual boa parte da PND foi preparada.

Considero a hipótese de invasão americana, no mínimo, questionável, senão absurda, pelo menos no momento atual. Mas a conquista dos nossos recursos naturais seria realmente o grande chamariz para uma possível invasão ao país e não é impossível que, no futuro, outros países adquiram a capacidade de projeção de poder dos EUA de hoje. São, pois, sensatas as propostas feitas no documento. O que não dá é para negar que, lá no fundo, há sim inimigos sendo projetados e pensados. Não mencioná-los com clareza é, diplomaticamente, compreensível, mas causa estranheza afirmar que a política de defesa nacional é formada sem o pensamento de possíveis inimigos. Defesa implica, ao menos até certo ponto, em um “outro” a ser combatido, anulado ou dissuadido e a do Brasil não é e nem pode ser diferente.

Também vem daí minha dúvida sobre a capacidade do Brasil em integrar as políticas de defesa da América do sul, como proposto. As necessidades de defesa e o “outro” a ser combatido não são os mesmos para Brasil, Venezuela, Colômbia, Chile e outros. Podemos até conseguir alguma coordenação e um diálogo profícuo, mas uma integração maior me parece pouco provável, como já destaquei em outros artigos.

Por fim, a premissa básica do documento é a de que o Brasil ascenderá ao primeiro plano no mundo, o que é um sonho e uma ambição praticamente eterna nas elites do país. O curioso é a afirmação que ele lá chegará, mas “sem exercer hegemonia ou dominação. O povo brasileiro não deseja exercer mando sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar.”

Esta premissa é, no mínimo questionável. Um país que se recusa a exercer poder é um país que não terá voz nos centros decisórios do mundo e que, portanto, não chegará ao primeiro plano. Não que seja obrigatória a constituição de um “Império brasileiro” que tratará seus subordinados a ferro e fogo e dominando outros povos. Claro que não. Mas estar no topo do mundo é ter poder e exercê-lo e se recusar a fazê-lo é simplesmente voltar à base e até ser até manipulado pelos outros.

Recordo aqui o famoso teórico das relações internacionais Raymond Aron que, em seu livro *Paz e Guerra entre as Nações*, que demonstrou como existem Impérios e hegemonias. Quando uma unidade política adquirisse tal proeminência que todas as demais perderiam sua autonomia e não contariam mais como centros de decisão política, teríamos o Império. Já quando uma unidade política tivesse uma superioridade incontestável sobre as outras, mas não procurasse absorver as mesmas, nem abusasse de seu poder, teríamos um Estado hegemônico, capaz de garantir seu domínio, mas que não ambiciona ao Império.

Assim, um Estado que ambiciona uma posição de destaque no mundo não pode simplesmente se recusar a exercer poder. Não precisamos criar um Império, como já mencionado, e nem colocar nossos vizinhos numa hegemonia que só nos beneficie. Mas alguma capacidade de liderança, hegemônica, tem que ser exercida, até para o bem comum. A União Européia, por exemplo, vai anexando países com a promessa de estabilidade e progresso e, nesse processo, vai formando uma unidade onde todos cedem ao centro e onde todos ganham. Mas há poder – o dos euros, da sedução da riqueza, do risco de ser esquecido - sendo exercido e vários países nas periferias da Europa estão quase implorando para se colocar sob a hegemonia do bloco.

Assim, ao imaginar que o exercício do poder é automaticamente algo negativo e a que o Brasil renuncia para todo o sempre, simplesmente perdemos a nossa credibilidade frente aos vizinhos e a comunidade internacional. Em alguns momentos, aliás, será que não é este um dos problemas do Brasil na América do Sul? Temos tanto medo de sermos chamados de imperialistas que alguns vizinhos se aproveitam disto para conseguir (ou tentar conseguir) concessões, como a Bolívia, o Equador ou o Paraguai

e renunciamos a exercer nosso papel de árbitro até mesmo em conflitos que nos interessam diretamente, como o das “papeleras” entre Argentina e Uruguai. Assim como autoridade não é autoritarismo, exercer poder não é automaticamente imperialismo e esquecer estas distinções pode se tornar complicado.

Mas, enfim, entre pontos positivos e negativos, a simples formatação do documento é um imenso avanço para a área, simplesmente porque temos, agora, um bom e sólido ponto de partida para a discussão e, talvez, a sua rediscussão. A única coisa que me preocupa é que, salvo engano, as manifestações e análises a respeito, desde dezembro, foram poucas e superficiais. Isto é um mau sinal, já que indica como o tema da defesa nacional continua a despertar interesse diminuto ou mesmo nulo entre a maioria da população, o que é lamentável.

Recebido em 06/02/2009

Aprovado em 16/02/2009

Palavras-chave: Defesa; Brasil; Segurança.

Key words: Defense; Brazil; Security

Resumo: O objetivo do presente artigo é discutir a recém apresentada “Política Nacional de Defesa” e apresentar críticas e sugestões ao mesmo. A questão das prioridades na defesa nacional, a aplicabilidade das propostas e seu embasamento conceitual serão especialmente enfatizadas.

Abstract: The aim of this article is to discuss the document – Política Nacional de Defesa - recently presented by the federal government and make some criticisms and suggestions to it. The question of priorities in national defense, the applicability of the proposals and their background will be particularly stressed.

