

# Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes

## *National Strategy of Defense: dissident commentaries*

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA\*

Meridiano 47 n. 104, mar. 2009 [p. 5 a 9]

A Estratégia Nacional de Defesa (END), divulgada pelo governo brasileiro em dezembro de 2008, mereceu, de imediato, comentários diversos de observadores e especialistas, e algumas avaliações superficiais na imprensa. A maior parte dos comentários apresentou um tom positivo, posto se tratar de uma iniciativa no sentido da transparência e da abertura de um debate com a sociedade, em geral, e com os estudiosos da área em particular. Sem pretender me colocar entre estes últimos, desejo oferecer, igualmente, alguns comentários preliminares sobre o documento em questão, baseados inteiramente em minhas primeiras impressões de leitura, sem que eu tenha tido a oportunidade, até este momento (11 de fevereiro de 2009), de conhecer opiniões ou análises mais fundamentadas sobre tal documento, ou, pessoalmente, de efetuar eu mesmo um exame mais aprofundado do mesmo.

Reconheço, de imediato, as mesmas características positivas no fato de que “um” documento – quaisquer que sejam suas qualidades intrínsecas – sobre esse aspecto importante da vida nacional (com repercussões internacionais) tenha sido divulgado. Pretendo, contudo, ressaltar, ou destacar, apenas aspectos que me parecem problemáticos nesse documento, sem desconsiderar que ele possa, de fato, apresentar uma contribuição relevante para um debate qualificado nessa área, ademais de suas implicações práticas para a defesa nacional e a política externa do Brasil. Meus comentários, como já indicado no subtítulo, prenunciam uma posição mais crítica do que favorável, e até num sentido iconoclasta, mas sem qualquer espírito destrutivo, ou puramente

negativo, preservando, ao contrário, minha tradicional honestidade intelectual e, tanto quanto possível, minha objetividade analítica.

### 1. Características gerais

Uma leitura, mesmo superficial, do documento em questão, permite detectar, antes de mais nada, uma filosofia geral, não muito diferente daquela que perpassa a vida nacional em outras esferas de orientação política ou econômica. Trata-se de um documento que coloca o princípio da independência nacional como vetor absoluto de qualquer posicionamento em matéria de segurança e defesa. Independentemente, portanto, de suas outras qualidades setoriais, e até de planejamento global dessa importante interface das relações do Brasil – e essas outras qualidades existem, mas não serão enfatizadas aqui –, cabe destacar em primeiro lugar esse elemento gaullien, ou gaulliste, do documento, que pode ser resumido em alguns poucos conceitos: a filosofia global do documento, a que mais revela a visão do mundo (*Weltanschauung*) de seus formuladores, portanto, é a do soberanismo e, sobretudo, a do nacionalismo.

Não há muita novidade nesse particular, pois que o Brasil sempre foi, desde o início da República, pelo menos, um país essencialmente soberanista e nacionalista; esta última característica foi bem mais acentuada a partir da era Vargas. Esse aspecto, normal e até ‘obrigatório’ para os defensores oficiais da pátria, apresenta outro problema ao tratar do planejamento, produção e utilização de “bens” de

\* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas (1984); diplomata de carreira do serviço exterior brasileiro desde 1977; professor de Economia Política Internacional no Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub); autor de diversos livros de história diplomática e de relações internacionais (pralmeida@mac.com).

defesa, quaisquer que sejam eles, posto que o elemento básico de 'edifício securitário e dissuasório' passou a ser o da autonomia absoluta, quaisquer que sejam os custos explícitos e implícitos – ou seja, o custo-opportunidade, em linguagem econômica – dessas opções fundamentais da estratégia 'nacional' de defesa (e o qualificativo central assume aqui toda a sua carga de obrigatoriedade, em sentido estrito e lato).

Esta outra característica, econômica, deve ser sublinhada de imediato e com a maior ênfase, pois que implicando em toda uma problemática que não tem tanto a ver com a substância em si das escolhas básicas em matéria de estratégia, mas decisiva na definição dos meios. Ela é a seguinte: independentemente dessas escolhas, é um fato que o documento em si não foi feito por economistas, não recebeu uma análise de algum 'espírito econômico', nem pretende prestar contas de seus custos econômicos para o país e a sociedade. Simplificando ao extremo – mesmo sob o risco de ver o documento transformado em caricatura dele mesmo – eu diria que o documento é completamente anti-econômico, não apenas por propor uma estratégia grandiosa, inalcançável no plano dos recursos disponíveis, mas sobretudo por propor um caminho de realização dessa estratégia que não leva em conta o princípio básico da escassez de recursos, ou se o leva, o faz apenas como uma espécie de gradualismo orçamentário.

Existe, obviamente, uma razão de ordem prática, ou seja, econômica, para que a END não possa ser aplicada; ou mesmo que, se ela for eventualmente aplicável – viabilizada pelos procedimentos legislativos e orçamentários em um Estado democrático normal –, ela não consiga ser colocada em vigor em toda a sua plenitude. Para que isso ocorra, seria provavelmente necessário mais do que um PIB inteiro – sem que um valor preciso possa ser de fato estimado – para que toda a imensa ambição da END seja integralmente implementada. Não se pretende no espaço limitado deste comentário elaborar a propósito da total anti-economicidade da END; apenas confirmar que essa característica não se prende apenas ao documento, mas perpassa o conjunto de atitudes e de políticas econômicas brasileiras desde muito tempo, estando, portanto, entranhadas, na própria 'ideologia nacional

desenvolvimentista', subjacente a todo o documento. Qualquer que seja a postura política que se possa ter em relação a essa 'ideologia', e sua interação com a END (qualquer que seja ela, esta, ou uma outra) uma abordagem metodologicamente apropriada a uma política nacional tão importante quanto esta não poderia dispensar uma rigorosa análise econômica de sua efetividade e adequação a uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico e tecnológico (e, por extensão, social).

Esta não é, contudo, a objeção maior que se possa fazer ao documento, e ao modo de pensar de seus formuladores, ainda que ela seja decisiva no plano dos meios e das possibilidades. Essa objeção tem a ver com a sua inocuidade ou, ao menos, a sua inadequação aos propósitos prioritários que o próprio documento estabelece.

## 2. Características específicas

A outra grande deficiência do documento é o fato de que, mesmo sendo a END hipoteticamente implementável – supondo-se que existissem meios infinitos e nenhum constrangimento orçamentário – ela não teria os efeitos que seus propositores pretendem, ou apenas teria 'certos' efeitos, característicos, precisamente, de sua concepção fundamental: soberanista, nacionalista, autonomista no mais alto grau, ignorando não apenas a interdependência econômica contemporânea, como também os propósitos maiores da política externa brasileira, seja em sua dimensão regional, seja em seus objetivos multilaterais e internacionais.

A END pretende dar prioridade a duas 'Amazônias', a verde e a azul, como se os principais problemas da defesa, da segurança ou da estratégia dissuasória do Brasil estivessem concentrados nessas duas regiões. Aliás, o documento falha em identificar claramente onde estariam essas ameaças, como se o conceito de defesa não implicasse em seu complemento necessário: contra o quê, exatamente, ou contra quem? As ameaças são classificadas como difusas; mas aqui e ali perpassa a idéia de que seria uma potência (ou uma coalizão de potências) dotada de meios ofensivos superiores (um claro eufemismo

para os EUA e países europeus). Não se considera, por exemplo, que os centros nevrálgicos da economia e das decisões nacionais se encontram distribuídos em uma faixa litorânea de 200km ao longo da costa atlântica, ou que nossas fragilidades são bem mais internas do que externas.

Os problemas principais, contudo, derivam do fato de que, em todos os vetores que a END considera como essenciais, o espacial, o cibernético e o nuclear, uma estratégia puramente nacional, autonomista e soberanista, como a proposta no documento, redundaria em custos indefinidos, prazos extremamente delongados ou impasses ou obstáculos tecnológicos previsíveis. As dificuldades não parecem impressionar os autores do documento, que desprezam ou minimizam a necessidade de cooperação externa no que se refere ao know-how para os primeiros dois vetores, ou colocam de lado os constrangimentos internacionais no que se refere ao vetor nuclear. O documento parte da suposição de que os parceiros externos, indefinidos, saberão se acomodar ao desejo brasileiro de obter acesso à tecnologia, sem o que essas parcerias presumivelmente não existirão.

Em outros trechos, onde se fala de ‘parceiros’, estes são identificados a países emergentes, com os quais se realizará outro dos objetivos prioritários do atual governo brasileiro: a reforma das instituições internacionais, em especial dos organismos econômicos. No plano internacional, justamente, o documento falha em vincular o outro grande objetivo internacional do governo brasileiro: a assunção de uma cadeira permanente no CSNU e o aumento da presença brasileira no cenário internacional. Se este é um objetivo factível – o que parece muito duvidoso – então a END não parece adaptada aos requisitos e necessidades de uma maior inserção do Brasil nas operações de peace-making e de peace-keeping da ONU, ou até de uma ação independente em determinados teatros especiais.

### 3. O problema regional e a questão hemisférica

O documento quase não trata das grandes prioridades da atual política externa brasileira: o reforço do Mercosul e a integração política e física

da América do Sul; mas quando o faz, as menções são puramente retóricas, sem a perspectiva de uma integração real, igualitária. Os vizinhos são basicamente considerados como clientes potenciais da indústria brasileira de defesa, totalmente independente, cabe lembrar.

A integração seria algo puramente instrumental para viabilizar economias de escala para essa indústria, diluindo assim os custos entre um número maior de clientes, ou de dependentes (condição que se recusa para o próprio Brasil). O famoso Conselho de Defesa Sul-Americano – que não é bem de defesa, mas simplesmente de coordenação da segurança regional – parece ter sido criado para servir a esses mesmos objetivos, e sua característica mais realçada é a de que ele seria conduzido sem qualquer parceiro externo à própria região.

Esse ‘isolamento’ dos EUA – como se tal fosse possível – parece resultar de dois elementos combinados, a partir de dois vetores completamente diferentes: por um lado, a tradicional necessidade militar de definir ‘ameaças’ credíveis – e não se concebe qualquer outra ameaça efetiva na região, depois da normalização das relações com a Argentina – agora parcialmente coberta pela figura da ‘potência superior’; por outro lado, o anti-imperialismo infantil, e completamente *démodé*, de setores políticos da base de sustentação do governo e da esquerda acadêmica esclerosada.

Esse exclusivismo regional, à exclusão do grande irmão hemisférico, e a política de aproximação do Brasil com parceiros ‘emergentes’ ditos estratégicos – como a Índia, por exemplo – podem vir a ser fontes de problemas na estratégia brasileira de integração regional, na área política e de segurança, inclusive porque isso tem implicações para os problemas da cadeira no CSNU e da opção nuclear.

É relevante registrar que, para que o Brasil pudesse realizar seus objetivos regionais, sobretudo o da integração sub-regional e da sul-americana – que supostamente são os mais valorizados pela diplomacia brasileira e a própria base da cooperação regional no terreno da segurança, e talvez da defesa –, o Brasil precisaria utilizar-se muito mais dos elementos de *soft power* da economia do que aqueles de *hard power*,

pelo lado da defesa. Na verdade, o Brasil já possui, teórica ou hipoteticamente, as condições potenciais para praticar *soft power* na região, não o fazendo, por razões históricas e políticas.

Esse *soft power* estaria baseado na abertura irrestrita do seu mercado interno a todos os vizinhos sul-americanos, de forma integral e incondicional – vale dizer, sem qualquer exigência de reciprocidade – e na concepção e implementação de imenso esforço de cooperação bilateral com cada um deles (acolhendo bolsistas no Brasil e desenvolvendo projetos nesses países); cabe considerar, ademais, o papel crucial do investimento direto brasileiro na região, essencialmente a cargo do setor privado (eventualmente estimulado por políticas governamentais) e de uma ou outra estatal (Petrobras). O fato é que o Brasil não exercerá esse *soft power*, seja porque o país é naturalmente protecionista, seja porque os arranjos do Mercosul não o permitiriam, nas atuais condições.

A questão hemisférica, por sua vez, tem a ver com as relações do Brasil com o ‘império’, atualmente considerado uma presença nitidamente não desejável na região, sequer como parceiro (a menos que seja como fornecedor complacente da tecnologia necessária à capacitação brasileira em defesa). Pode-se até conceber essa ‘opção’ como uma derivação lógica – ainda que não assumida publicamente, por notórias implicações políticas – da antiga tese do chanceler Rio Branco quanto a uma divisão de tarefas no hemisfério: o império fica com o norte (aqui compreendendo todo o Caribe e América Central) e o Brasil se ‘ocupa’ da América do Sul. Mesmo admitindo que esse tipo de ‘missão compartilhada’ seja admissível ou possível, na prática – com todos os problemas ligados a uma suposta liderança brasileira na região – ela não resolve nenhum dos demais problemas vinculados à presença internacional brasileira ou, sobretudo, ao CSNU, que passam inevitavelmente por uma ‘boa relação’ de cooperação ativa com o império (algo ainda não admitido até aqui).

#### 4. Problemas residuais e conclusão provisória

Sem pretender aprofundar, neste momento, todos os problemas relevantes da END – inclusive

o das ‘ferramentas’ que poderiam, ou não, ser funcionais para essa estratégia particular, entre elas o submarino nuclear, algum eventual porta-aviões ou outros instrumentos de projeção externa – caberia mencionar, mesmo rapidamente, dois outros problemas relevantes que também têm a ver mais com a ‘filosofia’ do documento do que propriamente com os meios e fins dessa concepção de defesa.

O primeiro tem a ver com a opção confirmada por um ‘serviço militar obrigatório’, aliás, acrescido de um recrutamento universal (quem não fosse aproveitado no ‘equalizador republicano’, iria para um equivalente civil). Esta opção parece decorrer mais de necessidades da força de terra, do que dos requerimentos das duas outras forças, que aparentemente se acomodariam – ou mesmo desejariam – a alternativa de forças totalmente profissionais e exclusivas. Opções de maior flexibilidade operacional recomendariam, provavelmente, a consideração da estratégia profissional para alguns tipos de missões militares (propriamente estratégicas), reservando-se o serviço universal para essa ocupação de ‘terreno republicano’ no grande espaço do Brasil ainda subdesenvolvido, como deseja certa ideologia pretensamente classista no documento. Aliás, o documento trai suas origens mais sociológicas do que propriamente institucionais ao mencionar expressamente o objetivo de incorporar todas as ‘classes sociais’ a esse projeto pretensamente republicano: trata-se, provavelmente, da primeira vez que o Estado brasileiro trabalha com o conceito de classes sociais, em lugar de um equivalente verdadeiramente universal e igualitário, o de cidadãos, ao pretender formular uma política pública relevante.

O segundo problema tem a ver com a velha questão nuclear. Ademais de referir-se às possibilidades energéticas e tecnológicas do vetor nuclear, a END parece lamentar, em duas passagens, o abandono pelo Brasil dessa possibilidade ‘militar’: o Brasil “privou-se da faculdade de empregar a energia nuclear para qualquer fim que não seja pacífico”, e “proibiu-se a si mesmo o acesso ao armamento nuclear”, o que revela, provavelmente, alguma inclinação dos formuladores do documento. Inconsciente ou deliberadamente, esse tipo de linguagem pode representar uma eventual tentativa de deixar a opção

aberta, caso novos desenvolvimentos internacionais, do lado do TNP, tornem viável ou factível alguma futura revisão constitucional no plano nacional. Esse 'desejo secreto' pode revelar-se problemático no plano internacional e até no regional, inclusive porque está expressamente dito que o Brasil "não aderirá a acréscimos ao TNP destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear". Essa posição é uma espécie de prolongamento da recusa do TNP mantida durante 30 anos pelos estrategistas – militares e diplomáticos – brasileiros em relação a esse vetor considerado fundamental de qualquer estratégia dissuasória no plano mundial.

Finalmente, cabe registrar, mais uma vez, o aspecto positivo da divulgação da END, pelo simples fato de existir e de permitir debates públicos em torno de 'uma' END e, sem pretender retomar um chavão que diria que 'uma outra END é possível', sublinhe-se apenas que ela começa o debate sobre onde, e com que instrumentos, o Brasil quer chegar em matéria de defesa e de segurança estratégica. Com a atual conformação nacionalista, soberanista, autonomista

e arrogantemente tutelar no plano regional, sem mencionar a rejeição preventiva da 'cooperação imperial', pode-se legitimamente perguntar se jamais o Brasil chegará ao ponto indicado na END. A grande ambição da atual END é, provavelmente, o ideal do ponto de vista dos militares: pergunta-se apenas se ela é factível e se é essa a END que interessa ao Brasil, como nação integrada à região e ao mundo. O tema permanece sob exame.

Recebido em 05/03/2009

Aprovado em 07/03/2009

**Palavras chaves:** Brasil, política de defesa, segurança coletiva

**Key words:** Brazil, National Defense, collective security

**Resumo:** O artigo aborda a questão de defesa no Brasil. Nesse sentido, aborda a divulgação de um projeto do governo brasileiro para os próximos anos.

**Abstract:** The article discusses national defense question in Brazil. It also comments on the Brazilian government project for the next years.

