
ECONOMIA POLÍTICA DA DEFESA

ECONOMIA POLÍTICA DA DEFESA

A economia é a ciência que visa resolver um problema fundamental do indivíduo e da sociedade: aproveitar os meios escassos disponíveis para atingir objectivos alternativos. Problema tão fundamental que é considerado objecto de uma ciência própria, a «praxeologia», nas orientações que dão à economia política o objecto de «descobrir a lei do desenvolvimento da sociedade moderna» (Marx).

Historicamente, a economia — no sentido de «praxeologia» — centrou-se em certas actividades típicas levadas a cabo em condições institucionais determinadas. Assim, as teorias do consumidor e do produtor que compram e vendem num mercado concorrencial. Outras actividades e outras condições institucionais têm surgido, relativamente às quais a aplicação do poderoso instrumental analítico da economia moderna se tem revelado fecundo. Assim, a actividade económica do Estado e dos sindicatos, assim os mercados não concorrenciais e os planos económicos. Muito recentemente têm-se formalizado em termos «praxeológicos» instituições como a família, a educação, a saúde, o crime, a discriminação racial — e a defesa. Essa formalização permite uma compreensão mais rigorosa das implicações de certas políticas em termos dos objectivos gerais de uma sociedade, ou de um conjunto de pessoas. Qual o custo e o benefício de certo programa de assistência médica em termos de um programa de educação, ou de luta contra a criminalidade? Eis um exemplo de pergunta a que estes desenvolvimentos teóricos permitem responder com crescente rigor.

Concentrar-nos-emos aqui nas técnicas que mais directamente sustentam uma análise económica da defesa nacional, quer na paz quer na guerra, bem como em certos resultados empíricos sobre o custo económico das despesas militares.

Fundamento da própria sobrevivência da sociedade, a defesa tem uma importância política que torna insuficiente uma abordagem apenas económica. Por isso, se amplia o problema da defesa através da consideração

do sistema político internacional e de exemplos históricos, cujo carácter concreto torna interdisciplinares.

«CANHÕES OU MANTEIGA»

O dilema implícito na conhecida alternativa «canhões ou manteiga» ilustra bem o axioma básico da economia-praxeologia: deve-se escolher a combinação de «canhões» e de «manteiga» que permita chegar mais perto dos objectivos sociais.

Ora, é possível encontrar as quantidades máximas de «canhões» e «manteiga» que uma economia com certa tecnologia produz. Através de um juízo normativo, individualista ou social, escolhe-se então entre esses pontos máximos aquele que está mais perto do «óptimo» social.

O problema da escolha eficiente resolve-se através de uma técnica matemática, a programação. A ligação de uma forma simples de programação, dita linear, com os computadores permite hoje resolver quotidianamente o problema da produção eficiente de economias concretas. Os resultados são animadores quando o pressuposto da tecnologia linear não é violado, ou seja quando não se alteram muito os preços relativos dos diversos bens.

Os primeiros problemas práticos que a programação linear permitiu resolver foram problemas de transportes marítimos durante a segunda guerra mundial e problemas de planificação global da economia. Nessa tarefa se ilustraram, aliás, os dois prémios Nobel da Economia em 1975, Koopmans e Kantorowicz, respectivamente nos EUA e na URSS.

Através da programação linear fica-se portanto a saber quantos «canhões» é preciso ceder para obter mais uma unidade de «manteiga», ou vice-versa, em certo momento do tempo. Ora uma escolha presente terá sempre em conta os custos que certa opção envolve no futuro, e o futuro não é formalizado pela programação estática.. Ficamos apenas com a intuição de que mais «canhões» hoje, além de implicar menos «manteiga» hoje, pode implicar menos «manteiga» e menos «canhões» amanhã.

Ora, em 1962, o matemático russo Pontryargin descobriu o modo de controlar a trajectória de um míssil com alvo móvel depois do disparo. Foram as aplicações deste resultado que permitiram, designadamente, programar a viagem à Lua. Embora as aplicações do princípio do Pontryargin à economia ainda se fechem nos jornais mais esotéricos da profissão, a sua importância é decisiva. Através da chamada programação dinâmica conse-

gue-se, com efeito, formalizar o «crescimento óptimo» de uma economia com tecnologia variável no tempo e certas preferências acerca da relação entre o bem-estar social das gerações futuras relativamente à geração que otimiza o programa de crescimento.

Aparece aqui formalizada a escolha fundamental entre consumo hoje, certa combinação de «canhões» e «manteiga», e consumo amanhã, o qual implica investimento hoje na combinação de «canhões» e «manteiga» desejada.

O carácter tendencialmente permanente da sociedade obriga a ter em conta os efeitos de uma decisão presente nas gerações futuras, mas a incerteza mais dramática é sempre a do futuro próximo. A escolha entre «canhões» e «manteiga», mesmo apenas estática, depende crucialmente da probabilidade de ocorrência da guerra. Se for nula a decisão será bem diferente do que se for unitária (certeza de guerra).

De aplicação já frequente a problemas de gestão, a programação estocástica permite formalizar estratégias de decisão de acordo com a informação disponível sobre a probabilidade de certo evento, e ordenar essas estratégias de acordo com o valor que se dá ao objectivo visado. Assim, se esse valor for muito elevado, a estratégia de decisão deverá ser mais prudente do que se esse valor for inferior.

Até agora, a decisão sobre a melhor combinação entre «canhões» e «manteiga» era feita tomando como um dado a situação exterior à economia nacional, designadamente o comportamento das outras entidades decisórias. As mais das vezes, a decisão de um depende da decisão do outro e vice-versa: trata-se de um problema de programação conjunta, susceptível de resolução através da teoria matemática dos jogos. As aplicações desta teoria ao planeamento militar a longo prazo, designadamente no quadro da corrida aos armamentos, são notáveis. Ainda qualitativas em muitos casos, têm resistido bem à prova quantitativa: foi possível explicar com grande rigor a corrida aos armamentos navais entre a Grã-Bretanha e a Alemanha antes da primeira guerra mundial (Milstein-Mitchell apud Russett).

CUSTOS DA DEFESA

Este exemplo serve para recordar que, apesar da elevada complexidade destes modelos da realidade, a sua utilização na decisão política ainda é

rara. Correntes, na sua versão mais simples, ao nível da empresa e da entidade planificadora, as técnicas de programação continuam ignoradas no apoio às decisões políticas. A maior saliência dos acontecimentos políticos em muitas destas esferas de decisão explica tal ignorância como se tornará evidente quando introduzirmos esses aspectos. Antes disso, porém, façamos referência a estimativas concretas dos custos da defesa nacional, baseadas numa abordagem empírica pouco rigorosa mas sugestiva.

O primeiro exemplo desses custos é aliás dado pelo fundador da economia analítica, o inglês Adam Smith. Opina ele no seu célebre tratado de 1776 que um exército superior a 1% da população «arruína o país».

Mais prudentemente, analisou-se no princípio da década o efeito das despesas militares americanas na actividade económica. Concluiu-se que, entre 1939 e 1968, um aumento das despesas militares de 100 dólares teve um efeito negativo de 42 dólares no consumo privado, de 29 no investimento, 10 nas exportações e 18 nas outras despesas públicas (federais e estaduais). As mais afectadas das despesas públicas civis foram as de educação e de saúde. Estas conclusões, coincidentes com a expectativa, não se podem porém aplicar a países onde não tenha havido um crescimento notório das despesas militares.

Na Grã-Bretanha, por exemplo, entre 1890 e 1966, o efeito negativo no consumo privado é de 36%, nas exportações de 16,4% e não significativo quanto às despesas públicas (com excepções dos serviços sociais locais, que caem de 1,9%). A razão é simples. Desde a última guerra, a Grã-Bretanha passou a depender da protecção militar dos EUA no quadro da Aliança Atlântica, dando prioridade às despesas de segurança social em detrimento das militares.

É aliás clássica a racionalização deste facto à face da teoria dos bens públicos, sendo sugestivamente conhecida por «problema da boleia». Demonstra-se que, num grupo com objectivos comuns em que existam membros de dimensão desigual (uns «grandes», outros «pequenos»), existe uma tendência sistemática para os membros «pequenos» explorarem os «grandes», no que se refere ao financiamento dos bens públicos. A Grã-Bretanha aceitou assim a sua «pequenez» no quadro da NATO e com isso reduziu drasticamente as suas despesas militares. Ocorreu o mesmo para o Japão e para a Alemanha até data recente, mas não para a França. O carácter político da decisão é aparente e leva-nos a abordar a dimensão política da defesa.

DE ROMA A CLAUSEWITZ

A decadência do império romano ocidental, cuja queda ocorreu há exactamente 1500 anos, serve-nos para concretizar a dimensão política da defesa numa sociedade sem evolução tecnológica significativa.

A superioridade organizacional da legião romana permitiu-lhe integrar e depois desintegrar o Mediterrâneo. O processo de desintegração política do império inicia-se com o assassinato de Cómodo, o último dos Antoninos, em 180 da nossa era. A crescente insegurança interna e externa leva a um aumento constante do soldo dos militares, com consequências inflacionistas (o preço do trigo aumenta vinte vezes de 255 a 294). O antigo exército de cidadãos — que derrotara Aníbal quinhentos anos antes — fora substituído por um exército profissional que era recrutado predominantemente entre os camponeses pobres. Foi através da inflação que estes arruinaram a burguesia urbana requintada, dando origem ao regresso ao campo e aos exércitos feudais que caracterizam a Alta Idade-Média.

Mas, por volta de 1300, começam a desenvolver-se «empresários militares», ou seja pessoas especializadas no exercício lucrativo da guerra. «Condottieri» e mercenários não impediram, porém, que o exército nacional tivesse momentos de glória como ilustram os casos de Joana d'Arc e Nuno Álvares Pereira.

A partir do, séc. XVII, os empresários militares começam a decair e desaparecem com o advento do exército revolucionário francês, de recrutamento obrigatório. É nessa altura que surge a primeira teorização da guerra total — absurda para os «condottieri» —, por parte de um oficial prussiano vencido por Napoleão, Clausewitz. A semelhança entre as teses de Clausewitz e as teorias da guerra revolucionária é aparente e foi recentemente demonstrada por Aron.

Isso não impede que a evolução tecnológica acelerada que caracteriza a 1.ª revolução industrial altere os pressupostos da guerra total para Lenine, relativamente ao que eram para Clausewitz. Do mesmo modo, a difusão acelerada da informação, que caracteriza a 2.ª revolução industrial, dá às teses de Mao uma dimensão mundial que americanos e russos demoraram a compreender. Há quem explique essa demora pelas características do sistema político internacional.

BIPOLARIDADE POLÍTICA INTERNACIONAL

Tem, na verdade, certa voga a ideia de que o sistema político internacional do post-guerra se caracteriza pela bipolaridade militar EUA-URSS, a qual arrastando uma bipolaridade económica, política e ideológica, seria também arrastada por ela.

A diferente concepção política da defesa nos dois países explicaria a diversidade das suas estratégias. A União Soviética, clausewitziana, teria decidido após a crise dos mísseis cubanos em Outubro de 1962, uma escalada militar que reduziu drasticamente as suas capacidades de consumo, designadamente alimentar: mais «canhões», menos «manteiga». Tal redução também teria ocorrido nos EUA em consequência da escalada no Vietnã, mas aí o protesto dos consumidores foi mais forte do que as pressões do «complexo militar-industrial», e uma tomada de consciência dos custos e benefícios da guerra, em estilo empresarial, terá levado a optar por menos «canhões» e mais «manteiga». É de reter, no entanto, os esforços de Johnson em conciliar a guerra do Vietnã com uma política social avançada (a «grande sociedade») e de Krushev em conciliar a corrida aos armamentos com reformas económicas liberalizantes e uma versão atenuada da «guerra fria». A gravidade do fracasso desses esforços foi ter surgido com uma surpresa.

O modelo bipolar da «guerra fria» passou a ser criticado, sobretudo a partir do crescimento ideológico e militar da China, por um lado, e do crescimento económico da Europa e do Japão, por outro.

Estas alterações à bipolaridade foram aceleradas pela ascensão de potências médias que se arrogam a defesa dos interesses do «terceiro mundo», deixando a URSS de poder interpretar «não-alinhamento» como apenas dirigido contra o ocidente imperialista. Além da Jugoslávia, estão nessa situação os países árabes, para nos limitarmos à esfera mediterrânica.

A nível mundial, não faz sentido falar de «terceiro mundo», tendo-se reconhecido o facto ao avançar com a ideia de «quarto mundo». Ambos têm importância militar sobretudo como importadores de armamento produzido no «primeiro» e no «segundo» mundos.

Ora, nos anos setenta, surge uma versão mitigada da bipolaridade, que dá pelo nome de «desanuviamento». Tem sido muito criticada pela China, a qual, lembrando que o único interesse comum às duas superpotências é o de evitar que surjam outras, tenta vencer a distância ideológica (e

geográfica) que a separa da Europa, para colocar a Rússia na posição estratégica difícil da Alemanha de Guilherme II («Zweifrontenkrieg»).

A Europa Ocidental encontra-se hesitante, na medida em que, numa visão empresarial, se justifica a «boleia» americana, apesar da crescente dimensão da Alemanha, ao passo que o expansionismo russo consolida uma visão não empresarial. Por outro lado, o profundo nacionalismo dos países europeus não permite passar facilmente da «boleia» americana para a «boleia» alemã, apesar da estabilidade social e do progresso político que o país tem sabido preservar, ao contrário dos Estados Unidos, que apenas começam a planear a sua política externa a longo prazo.

Se a Europa hesita, que dizer de Portugal? Que também hesita, mas por razões específicas, a que poderemos voltar noutra ocasião.

Jorge Braga de Macedo

OBRAS CITADAS

- ARON, *Penser la guerre, Clausewitz*, 2 vol., Paris: Gallimard, 1976.
- BECKMAN-CHRIST-NERLOVE (editors), *The scientific papers of Tjalling C. Koopmans*, Berlim e New York: Springer, 1970.
- KANTOROWICZ, *The best use of economic resources*, New York: Pergamon 1965 (tradução do original russo, publicado em 1959).
- MARX, *Das Kapital, Kritik der politischen Oekonomie*, vol. 1, Hamburgo, 1867
- OLSON, *The logic of collective action, public goods and the theory of groups* New York: Schocken, 1971.
- PONTRYAGIN-BOLTYANSKII-GAMKRELIDZE-MISHCHENKO, *The mathematical theory of optimal processes*, New York: Interscience, 1962 (tradução autorizada do original russo, publicado no mesmo ano).
- REDLICH, *The german military enterpriser and his work force*, 2 vols., Wiesbaden: Steiner, 1964.
- ROSTOVITZEFF, *Historia economica y social del imperio romano*, 2 vols., Madric Espasa-Calpe, 1937 (tradução do original inglês, publicado em 1925).
- RUSSETT, *What price vigilance? The burdens of national defense*, New Have e Londres: Yale University, 1970.
- SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, vol. 1 Londres, 1776.