SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

HUMBERTO DE ALENCAR CASTELLO BRANCO

Um dos documentos mais significativos do pensamento do Marechal CASTELLO BRANCO é, sem dúvida, a conferência que sobre o tema "Segurança e Desenvolvimento" lhe coube proferir, como aula inaugural dos cursos da Escola Superior de Guerra, cerca de três meses antes do trágico acontecimento que roubou ao país sua extraordinária figura de homem público. Os julgamentos da História, é sabido, exigem a perspectiva do tempo. Não há de ser ao calor das paixões, incendiadas por fatos recentes, que se poderá ajuizar com inteira justiça os méritos do eminente brasileiro desaparecido. Recolhendo neste número de SÍNTESE a parte fundamental do estudo do Marechal CASTELLO BRANCO sobre problemas tão atuais e fascinantes, não queremos apenas prestar a homenagem de nosso respeito à memória daquele que, durante os nove anos de vida desta revista, sempre nos deu a honra de ser um de seus primeiros leitores; queremos, também, guardar para o juízo da História a expressão de um corpo de doutrina política íntegro e coerente como a própria personalidade humana de quem nêle procurava traduzir as vivas inspirações de seu patriotismo.

CONCEITO DE SEGURANÇA NACIONAL

O PRIMEIRO ponto a fixar é a dilatação do conceito de segurança nacional, bastante diferenciado, hoje, do conceito mais restrito de defesa nacional. A diferença é dupla. O conceito tradicional de defesa nacional coloca mais

ênfase sôbre os aspectos militares da segurança e, correlatamente, os problemas de agressão externa. A noção de segurança nacional é mais abrangente. Compreende, por assim dizer, a defesa global das instituições, incorporando por isso os aspectos psico-sociais, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna; além disso, o conceito de segurança, muito mais explicitamente que o de defesa, toma em linha de conta a agressão interna, corporificada na infiltração e subversão ideológicas, até mesmo nos movimentos de guerrilha, formas hoje mais prováveis de conflito que a agressão externa,

RELAÇÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA

Desenvolvimento e segurança, por sua vez, são ligados por uma relação de mútua causalidade. De um lado, a verdadeira segurança pressupõe um processo de desenvolvimento, quer econômico, quer social. Econômico, porque o poder militar está também essencialmente condicionado à base industrial e tecnológica do país. Social, porque mesmo um desenvolvimento econômico satisfatório, se acompanhado de excessiva concentração de renda e crescente desnível social, gera tensões e lutas que impedem a boa prática das instituições e acabam comprometendo o próprio desenvolvimento econômico e a segurança do regime.

De outro lado, o desenvolvimento econômico e social pressupõe um mínimo de segurança e estabilidade das instituições. E não só das instituições políticas, que condicionam o nível e a eficiência dos investimentos do Estado, mas também das instituições econômicas e jurídicas, que, garantindo a estabilidade dos contratos e o direito de propriedade, condicionam, de seu lado, o nível e eficácia dos investimentos privados.

DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

A doutrina de segurança nacional, assim como o conceito de estratégia, não constituem um corpo rígido de princípios, comportando influências ideológicas, tecnológicas e econômicas.

A influência doutrinária pode ser exemplificada pelo expansionismo territorial, que levou à construção de grandes impérios, que se julgaram possuídos de missão civilizadora; pelo expansionismo ideológico, característico dos sistemas marxistas; ou pelo isolacionismo, conforme ocorreu em certas fases da história americana.

No caso brasileiro, a nossa longa tradição pacifista leva-nos a uma doutrina essencialmente defensiva. A opção que realmente se nos apresenta é entre um conceito de segurança eminentemente nacional, o que seria algo irreal no mundo moderno, e esquemas de defesa associativa, em que passamos a pensar em termos de segurança continental.

A doutrina da segurança varia, outrossim, em função de influências tecnológicas. No campo restrito da defesa militar, transformações radicais têm ocorrido, abrindo várias opções aos países de economia industrial mais desenvolvida e da maior habilidade técnica. Não é de admirar, portanto, que em breve espaço de tempo se tenham sucedido várias doutrinas: a doutrina da "dissuasão final", na qual se admitia uma contração do armamento convencional, e a da concentração dos recursos econômicos e técnicos, no armamento nuclear.

Verificou-se, entretanto, que a relação de capacidade nuclear entre as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, levava a um impasse nuclear, pois que a confrontação direta resultaria em danos inaceitáveis para qualquer das partes. Essa constatação técnica, e felizmente, também, o senso de responsabilidade exibido pelas duas potências — que têm sabido medir, para evitá-las, as consequências dramáticas e catastróficas do uso de seu poder nuclear — tornam cada vez mais improvável um conflito nuclear, reabilitando assim as forças convencionais, únicas adequadas ao tipo de conflito remanescente, constituído pelas confrontações indiretas, através das chamadas guerras de liberação ou guerras revolucionárias, insurreição, contra-insurreição, e mesmo movimentos de guerrilhas. Dessa forma, a doutrina da "dissuasão final" foi substituída pela da "resposta flexível", que exige uma combinação de armas nu-

cleares e armas convencionais, pois de outra forma às super-potências não restariam senão duas hipóteses extremas: a hecatombe ou a inércia. Outro exemplo das influências tecnológicas sobre a doutrina de segurança é o grande debate ora em curso nas duas grandes potências nucleares, entre os que propugnam a concentração de esforços no aumento e diversificação dos mísseis de ataque e os que propugnam gigantescos investimentos em sistemas defensivos antimísseis.

SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

O terceiro conjunto de fatores que afetam a doutrina de segurança é de natureza econômica. Isso nos traz à consideração da inter-relação entre segurança e desenvolvimento econômico.

A relação entre capacidade econômica e eficácia militar tem variado no curso do tempo. Exceto no caso de guerra naval, que sempre exigiu certo grau de desenvolvimento tecnológico, as guerras primitivas contavam mais com a agressividade individual, a genialidade dos comandantes e a disponibilidade de massas humanas, do que com a capacidade logística e a base econômica. Assim Esparta subjugou Atenas e Roma foi diversas vezes assolada por tribos bárbaras.

A revolução industrial tornou a guerra muito mais técnica, o que acentuou a importância do desenvolvimento econômico como elemento de segurança. Esta passou a ser uma decorrência da capacidade de mobilização industrial e da logística de apoio. E essa técnica atingiu seu apogeu na idade nuclear.

Paradoxalmente, entretanto, condições especiais criadas pelo "equilíbrio do terror" da era atômica, a que se referia CHURCHILL, possibilitaram por dois motivos uma divergência temporária entre grau de desenvolvimento e potencial bélico.

Primeiramente porque, tornando-se quase impossível uma confrontação nuclear direta, os antagonismos entre as grandes potências se canalizaram para as guerras periféricas, do tipo "guerra de libertação" ou "guerra revolucionária", de qualquer maneira de guerra localizada. Estas se baseiam

menos na mobilização econômica do que no enrijecimento ideológico da população; reduzem o esforço logístico pela infiltração parasitária na própria comunidade. Em segundo lugar, porque na hipótese de utilização de armamentos nucleares, se preservada a surpresa, não haveria tempo para mobilização industrial e econômica. Concebivelmente um pequeno país, possuidor de um reduzido arsenal atômico e capacidade de remessa de carga nuclear, poderia, em pouco tempo, destruir a superioridade industrial de um antagonista de maiores recursos. Evidentemente essa hipótese, aliás pouco plausível, não ilide as vantagens da superioridade industrial, porque o país mais forte provavelmente terá também melhor organização da detecção e maior arsenal agressivo, reduzindo o fator surpresa e permitindo o exercício tempestivo da capacidade de retaliar.

O primeiro desses paradoxos é ilustrado pelo conflito do Vietnam, em que um país de economia ainda primitiva engaja fortes contingentes norte-americanos, obrigados a recorrer a armas convencionais, pois que a resposta nuclear, sobre ser desproporcionada à natureza do desafio, apresentaria riscos políticos intoleráveis, em termos de impacto sobre a opinião pública mundial e do perigo de uma escalada nuclear que envolvesse a União Soviética.

O segundo desses paradoxos encontrou ilustração dramática na instalação abortada de mísseis nucleares em Cuba, no ano de 1962. Num tipo de guerra convencional, Cuba não apresentaria um problema de segurança para países maiores e mais industrializados como México, Brasil ou mesmo Venezuela. Se, entretanto, lograsse instalar mísseis soviéticos em seu território, teria fundamentalmente alterado o balanço do poder da América Latina, pois poderia hipoteticamente aniquilar de surpresa o poderio industrial de vários de seus países.

PLANEJAMENTO DA SEGURANÇA

A interrelação entre desenvolvimento e segurança faz que, de um lado, o nível de segurança seja condicionado pela taxa e potencial de crescimento econômico. E que, de outro

lado, o desenvolvimento econômico não se possa efetuar sem um mínimo de segurança.

O problema comporta análise mais detida. A primeira e mais fundamental limitação ao planejamento da segurança é a própria dimensão do produto nacional bruto do país. Estima-se que para os países subdesenvolvidos não mais que 1 a 2% do produto nacional bruto possam, em condições normais, ser dedicados à segurança, sob pena de se infirmar o próprio ritmo de crescimento, de vez que uma boa parcela do dispêndio de segurança é por sua própria natureza improdutiva.

Nos países já desenvolvidos e com responsabilidades de liderança, essa proporção tem ascendido recentemente a cerca de 10%, aparentemente sem efeitos danosos para a manutenção da taxa de crescimento,

O Brasil tem procurado ater-se a êsse critério geral. O dispêndio pròpriamente militar atinge a cerca de 22% do orçamento militar. Mas como grande parte do dispêndio federal de investimento se realiza através de fundos especiais e sociedades de economia mista, não compreendidos no orçamento, essa percentagem baixa para cerca de 6%. Comparativamente ao produto interno bruto, o dispêndio de defesa se situa na faixa entre 1 a 2%, sendo de notar que boa parcela dêsse dispêndio é de natureza produtiva, como por exemplo os investimentos em treinamento técnico e científico, em telecomunicações, na infra-estrutura de aviação civil, na construção de vias de transporte.

Além do condicionamento geral da segurança à dimensão e crescimento do produto interno bruto, existem restrições mais específicas que, por gravemente negligenciadas em nossa história recente, merecem alguma análise. Refiro-me às limitações criadas pela inflação e pela escassez de divisas.

Se o volume de recursos que se pretende dedicar à segurança nacional se choca contra ambições inflexíveis de outros setores, agrava-se imediatamente a pressão inflacionária. Daí podem decorrer três tipos de atitude.

O primeiro, tradicional e perigoso processo de acomodação, é aceitar a inflação. Digo tradicional, porque, ao

longo do após-guerra, escalamos sucessivos patamares de inflação: 15% ao ano em média, entre 1941 a 1946, aumentando para 20% no período 1951 a 1958, para mais de 50% no período 1959/1962, alcançando 81% em 1963 e revelando perigosa tendência de aceleração para nível superior a 100% no trimestre anterior à Revolução. De então para cá logramos reduzir à metade o ritmo de inflação, que baixou de mais de 80% em 1963, para cerca de 40% em 1966.

Aceitar a inflação é apenas uma acomodação que nada resolve. A curto prazo é possível mobilizar alguns recursos adicionais. Mas os vazamentos do sistema tornam a solução ilusória: gera-se um conflito social entre as classes, que lutam para preservar seu nível de renda; criam-se áreas de desperdício e ineficiência; e em breve a crise cambial gera extrema vulnerabilidade sob o ponto de vista de segurança nacional.

Uma segunda atitude consiste em mascarar os efeitos da pressão inflacionária, através do racionamento e controle de preços, visando a reconciliar a demanda conjunta, civil e militar, de bens e serviços, às disponibilidades existentes. Esse processo é inevitável em tempo de guerra e foi praticado com relativo êxito no segundo conflito mundial. Fora de situações de emergência é de difícil aplicação, particularmente nos países subdesenvolvidos. O racionamento exige uma eficiente máquina administrativa e um alto grau de disciplina social, fatores ambos escassos que poderiam melhor ser utilizados para a tarefa de desenvolvimento econômico. Os controles de preços são algo mais praticáveis; mas, de um lado, não controlam os efeitos da inflação, a não ser quando acompanhados de racionamento; de outro, encerram o grave risco de desestimular a produção e os investimentos. A lista de espera de telefones, a escassez de habitações, a precariedade do transporte urbano e até recentemente as filas de carne e leite testemunham a ineficácia do controle de preços e tarifas como instrumento de reconciliação entre as necessidades e as possibilidades de produção.

A terceira atitude, a única sensata a longo prazo, é o planejamento para a estabilização. Isso implica utilizar-se

o orçamento como instrumento estabilizador, para reconciliação de objetivos conflitantes, sem inflação ou com um mínimo de inflação. Há que usar múltiplos processos: aumentar impostos se as despesas já atingiram um mínimo inflexível, com as necessárias cautelas para não desestimular a atividade econômica privada; reduzir despesas, sempre que praticável; reorganizar a composição de despesas, deslocando-a do consumo para investimentos, e de setores menos produtivos para setores mais produtivos.

Essa a atitude que nos propusemos tomar, com apreciável grau de êxito. Os *deficits* orçamentários foram reduzidos a uma quarta parte do nível anterior e são financiados, em sua maioria, por fontes não inflacionárias, como, por exemplo, a venda de Obrigações do Tesouro. Como percentagem do produto interno bruto, os *deficits* federais baixaram de quase 4% do produto interno bruto em 1964 para menos de 1% em 1967, se obedecida a programação orçamentária.

Outra das grandes constringências ao planejamento da segurança é de natureza cambial. Um país sem reservas de divisas não pode contar com abastecimento regular de produtos essenciais à segurança. Tem dificuldade em conseguir empréstimos, e só os consegue em condições onerosas. Finalmente, suas importações carregam um sobrepreço pelos riscos de atraso e insolvência.

Dêsse ponto de vista, a situação que encontramos em 1964 era de máxima insegurança, por estar o país às portas de uma moratória internacional, com seu crédito externo totalmente arruinado. Donde a nossa preocupação em melhorar a posição cambial, não apenas pelos reflexos favoráveis sobre a situação econômica geral e as perspectivas de desenvolvimento, como sob o ponto de vista estrito de segurança nacional.

Também aqui há soluções e há paliativos. A solução é uma política cambial correta, baseada em taxas cambiais realistas, que estimulem as exportações e o ingresso de capitais. Os paliativos são: o progressivo endividamento, como se fez durante o período chamado "desenvolvimentista", empurrando os problemas para o futuro; os contrôles

cambiais, que não fazem senão entorpecer o comércio exterior; e, finalmente, a ênfase sôbre o regime de trocas do comércio bilateral, que, conquanto útil em escala limitada, impede o país de buscar o fornecedor mais barato e eficiente.

SEGURANÇA E POLÍTICA INTERNACIONAL

No exame da interrelação do desenvolvimento com a segurança nacional não nos podemos furtar à consideração do problema da política internacional. Ela é importante, neste contexto, sob dois aspectos. Primeiramente, porque num mundo econômica e socialmente interdependente, a segurança nacional não pode ser alcançada em bases exclusivamente internas. Em segundo lugar, porque temos que buscar no exterior meios de economizar dispêndio de defesa através de esquemas associativos, e também financiamentos, capitais e tecnologia para o desenvolvimento econômico.

As realidades históricas e geográficas nos inscreveram no dispositivo de segurança do Hemisfério ocidental. Fornece-nos êle um escudo nuclear efetivo contra veleidades de agressão extracontinental, hoje pouco prováveis em face do chamado "equilíbrio do terror". Certamente que não teríamos recursos econômicos e mesmo técnicos, para criarmos nossa "dissuasão nuclear" própria, e se o buscássemos fazer fá-lo-íamos com sacrifício de nosso desenvolvimento econômico e padrão de vida. Felizmente, o dispositivo de segurança continental, assim como o de todo o mundo ocidental, é consensual e não impositivo. Dentro dêle, há espaço para o exercício da verdadeira independência, seja pelo esforço de asserção de uma hegemonia política regional, como sucede hoje na Europa Ocidental, seja pela livre busca de formas de organização política e econômica e de contatos internacionais, com a única exceção do regime comunista, considerado pela Declaração de Punta del Este, firmada anteriormente ao meu Govêrno, como "incompatível" com o Sistema Interamericano.

Isso me leva a considerar a difícil questão da Fôrça Interamericana de Paz, ponto de debate inflamado, muitas vêzes desprovido de realismo, nas recentes conferências in-

teramericanas. Ante a impossibilidade de um acôrdo unânime, absteve-se o Brasil de levantar formalmente o problema, sem, entretanto, alterar suas convicções.

A verdade é que nenhuma das duas superpotências aceitará impassivelmente, quaisquer que sejam nossas emoções e desejos, uma alteração fundamental do balanço de poder numa área de interêsse vital. Não é por outra razão que, após os episódios de Cuba e de Berlim, os conflitos se têm localizado em áreas periféricas. Reconhecido êsse dado do problema, o interêsse das Repúblicas americanas reside em impedir qualquer intervenção unilateral, não só porque isso vulneraria gravemente o princípio de ação e responsabilidade coletiva, como porque erros no julgamento e avaliação das transformações sociais e políticas poderiam confundir, trágicamente, governos reformistas da esquerda não-comunista, interessados em reforma social, sem submissão a ideologias extra-continentais e sem agressividade subversiva, com ditaduras comunistas — estas, sim, infensas à segurança continental pela sua alienação ideológica e pelo seu expansionismo proselitista. Se reconhecida a responsabilidade coletiva de nossos países na manutenção da segurança, responsabilidade que encontraria seu símbolo e instrumento na Fôrça Interamericana de Paz, evitaríamos os dois males. Afastar-se-iam a tentação e os pretextos para intervenção unilateral, e o próprio debate e decisão coletiva permitiriam melhor diferenciar o reformismo social, necessário em nossos países, da revolução totalitária de esquerda. O primeiro é uma opção social válida; o segundo, uma ameaça à segurança, conforme o prova de sobejo o intervencionismo cubano, através do incentivo a guerrilhas e táticas terroristas.

Longe de fortalecer o caso de não intervenção, a recusa latino-americana de criar mecanismos de ação coletiva, enfraquece-o, porque os problemas básicos do balanço mundial do poder não são solúveis por meros exorcismos verbais.

A aceitação do sistema de segurança continental em nada inibe nossa independência econômica de comerciar livremente, de disciplinar os capitais que desejamos receber para auxiliar nosso desenvolvimento, de importarmos tecno-

logia e equipamentos das fontes que preferirmos. Sem falar em política independente, porque nos sentimos com notória independência, o meu Governo foi o que mais ampliou o comércio e as trocas com a área socialista. Sob o impacto do nacionalismo e das tensões criadas pelo próprio processo de industrialização e desenvolvimento, emergiu uma tendência policentrista no bloco soviético, cujas primeiras manifestações foram os casos iugoslavo e húngaro, agora projetados de forma explosiva pelo conflito sino-soviético. De permeio com a ressurreição de rivalidades históricas, o anseio de afirmação industrial autônoma e o reclamo de melhores condições de comércio fizeram com que também no mundo socialista se estabelecesse uma distinção de interesse entre os menos desenvolvidos e a União Soviética, repetindo um processo de "dissenso dentro do consenso", que já se havia produzido no mundo ocidental.

SEGURANÇA E NACIONALISMO

O problema das relações entre segurança e desenvolvimento não se resolve só em termos de recursos naturais, como base de desenvolvimento, de taxa de crescimento econômico, como fator de poder industrial, e da taxa de inflação, como medida da tensão social. Há que analisar o problema de atitudes psico-sociais, e, neste contexto, poucos sobreelevam em importância o tema do nacionalismo.

O nacionalismo é indubitavelmente um dos grandes motores da história humana. É indispensável ingrediente na unificação de comunidades dispersas na construção de nações recentemente emergidas do domínio colonial, na galvanização de esforços após guerras perdidas, na formação de motivação para o desenvolvimento.

Sob este último aspecto, entretanto, encerra potencialidades positivas e perigos palpáveis. Na medida em que seja usado como elemento de mobilização de esforço nacional, de aceitação dos sacrifícios que o desenvolvimento exige, de atenuação de conflito de classes, o nacionalismo é altamente positivo. Na medida em que é manipulado por certos grupos para evitar a concorrência e manter posições de mercado, em que é usado para dificultar a importação de tecnologia

externa, em que mantém aprisionados no solo recursos minerais enquanto não se tem capital para explorar, em que é manipulado pela esquerda alienada para impedir o fortalecimento do sistema econômico capitalista e as instituições democráticas do Ocidente —o nacionalismo viciado passa a ser altamente negativo, do ponto de vista não só do desenvolvimento econômico como de segurança nacional.

Como no caso da independência, que deve ser um exercício tranqüilo e não uma histeria verbal, o verdadeiro nacionalista pratica constantemente seu nacionalismo como um dever, sem o exibir como um privilégio. Procura adotar atitudes úteis ao desenvolvimento da nação, incentivando a poupança, melhorando sua própria educação e formação técnica, aplicando sua imaginação criadora na descoberta de caminhos para o desenvolvimento, procurando realizar a justiça social, ao invés de simplesmente rejeitar a contribuição externa, sem promover a poupança interna.

MAURIAC falou uma vez dos "velhos e nobres vasos" que se tornaram porosos. Talvez isso tenha ocorrido com a grotesca deformação a que recentemente assistimos, do conceito de nacionalismo. Passou êle, manuseado por extremistas de direita e esquerda, a assumir dois aspectos negativos quer para o desenvolvimento quer para a segurança: o primeiro é a irracionalidade do comportamento, pelo qual se substituiria a capacidade de análise pelo poder da invectiva; o segundo, o divisionismo, pois que o pseudo-nacionalista passou a se arrogar o monopólio do patriotismo, imputando motivações escusas a todos que dêle discordam, não hesitando em usar jargões injuriosos contra autênticos patriotas, cuja contribuição técnica, científica, política e moral para o desenvolvimento nacional lhes dá muito melhores qualificações nacionalistas que as dos acusadores.

FEDERALISMO E SEGURANÇA

Consideremos agora a questão da estrutura política federativa do país, sob o duplo ângulo do desenvolvimento e da segurança.

O processo de formação de nosso sistema federativo diferenciou-se bastante das condições históricas que presidiram

à construção da federação norte-americana, cuja estrutura política fortemente influenciou a nossa Constituição republicana de 1891. No caso da América do Norte, formou-se a federação pelo livre e periódico surgimento de novos Estados; em nosso caso, um sistema essencialmente unitário reorganizou-se em unidades federativas.

As conhecidas vantagens da organização federativa, descentralização política e administrativa, e melhor atendimento das peculiaridades regionais, não nos devem fazer esquecer alguns percalços.

Sob o ponto de vista da segurança nacional, há que nos acautelarmos contra forças centrífugas, traduzidas em movimentos separatistas que, felizmente com repercussão inexpressiva, têm surgido ao longo de nossa história. Como medida acautelatória, há dois tipos de ação a tomar: promover a redução do desequilíbrio econômico entre Estados e regiões, e evitar a rarefação econômica e demográfica das áreas fronteiriças, mediante programas de colonização, implantação de transportes e promoção do crescimento econômico.

Nos planos do desenvolvimento econômico, por sua vez, urge que nos orientemos no sentido da criação de instrumentos de redistribuição da renda fiscal, em favor de unidades federativas de menor poder econômico; de mecanismos de incentivo para investimento privado nessas regiões, e de captação de recursos internacionais para programas especiais de desenvolvimento.

Exemplo de medidas de redistribuição fiscal foram a organização da SUDENE e, mais recentemente, a "Operação da Amazônia", que resultou na criação da SUDAM. No mesmo plano se situa a reforma tributária, que instituiu o "Fundo de Participação dos Estados" na receita federal dos impostos de renda e de produtos industrializados, em cuja repartição se atribui ponderação mais favorável aos Estados menos desenvolvidos. As leis de incentivo fiscal, hoje eficientemente aplicadas na área da SUDENE, e em começo de aplicação na SUDAM, exemplificam uma instrumentação que se tem provado eficaz para colocar a iniciativa privada

a serviço do objetivo de atenuação das disparidades de renda regional.

A dosagem das medidas de redistribuição de renda e de disciplinamento correto dos incentivos fiscais cria complexos problemas de decisão econômica. Qualquer exagero no uso desses instrumentos, conquanto possa envolver atrativo político e supostamente humanitário, encerra o risco de enfraquecer o ritmo de acumulação de capital nas regiões mais desenvolvidas e produtivas, diminuindo sua capacidade de exportar capitais e tecnologia para correção dos desequilíbrios regionais. Outro perigo correlato é encorajar-se investimentos inadaptados às condições regionais e que só poderiam vingar se perpetuados os incentivos fiscais.

Há, portanto, que estabelecer um delicado balanço entre a necessidade de reduzir a brecha econômica entre o Nordeste e o Norte, de um lado, e o Centro-Sul, do outro — brecha que, se agravada, geraria tensão social e política e perda de produtividade global do país. A atual legislação de incentivos parece adequada, particularmente se acompanhada de medidas de alívio da escassez de capital de giro das empresas do Sul, que se imobilizaram excessivamente durante o período da inflação e enfrentam dificuldades de adaptação a uma nova conjuntura.

Outro aspecto do problema é o das relações políticas entre o Governo Federal e as unidades federadas. No interesse quer da estabilidade e segurança das instituições, quer do desenvolvimento econômico, estas relações se devem basear num federalismo cooperativo, evitando-se de um lado o individualismo desagregador, e de outro a preferência clientelista. A dependência econômica de alguns Estados em relação à União os expõe por vezes a uma submissão clientelista, pela qual no passado se mercadejava apoio econômico da União, independente do mérito dos projetos e da capacidade administrativa dos governos estaduais, em troca de fidelidade política ao Governo Federal. Vários elementos disciplinadores foram recentemente introduzidos na legislação e na própria Constituição. A distribuição do "Fundo de Participação dos Estados" foi subtraída ao controle federal e atribuída ao Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do

Legislativo; pelo menos 50% desses recursos deverão ser empregados exclusivamente para investimentos; finalmente, quaisquer outros auxílios da União aos Estados e Municípios dependerão de prévia entrega, ao órgão federal competente, de planos concretos de aplicação.

PODER CENTRAL E SEGURANÇA

As exigências de rápida ação do Estado moderno, a integração dos mercados, a necessidade do papel promotor da União no desenvolvimento econômico, a emergência de técnicas de planejamento global da economia e a necessidade de harmonização dos instrumentos de política monetária levaram a uma tendência quase universal de reforço do Poder Central. Este passou a assumir, em várias Constituições modernas, função muito mais dominante na formulação do orçamento, restringindo-se correlatamente a função legislativa na determinação de nível global e na discriminação das despesas, para evitar a pulverização regionalista de verbas, a desintegração de programas de ação e a agravação de pressões inflacionárias, por excessiva demanda regional de investimentos.

Mesmo na pátria do Federalismo, os Estados Unidos, já começam a surgir dificuldades no controle de política monetária e na limitação de investimentos a níveis compatíveis com a estabilidade, pela ampla e tradicional autonomia fiscal financeira das entidades federadas. Problema semelhante está sendo encontrado na República Federal Alemã. Nos países em crescimento, as necessidades de coordenação do desenvolvimento, preservação da segurança e combate à inflação vêm impondo, cada vez mais, a despeito de preferências doutrinárias, por vezes arraigadas, o fortalecimento do Poder Central.

A SEGURANÇA E O DESENVOLVIMENTO
NA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

Consideremos, finalmente, os dois problemas —desenvolvimento e segurança nacional— no contexto de uma sociedade democrática.

Para que uma sociedade seja democrática, é preciso que haja livre expressão do dissenso; para que ela seja viável, é necessário que as áreas de consenso superem as áreas de dissenso.

Vários perigos podem assaltar a democracia nesse processo. O primeiro é a confusão de liberdade com indisciplina, confusão que se estabelece toda vez que a capacidade de reclamar direitos é superior à capacidade de aceitar deveres. A liberdade, como a democracia, são bens fundamentais. Mas, como disse certa vez o profético ALEXIS DE TOCQUEVILLE, "as instituições humanas são, por sua própria natureza, tão imperfeitas, que basta, quase sempre, para destruí-las, extrair dos seus princípios todas as conseqüências".

A exibição pública do dissenso e a necessidade de negociação entre os grupos sociais para atenuá-lo dão às sociedades democráticas uma aparência menos estável e impedem uma sensação de segurança comparável à que apresentam as sociedades manipuladas ideologicamente, sob signos totalitários. Entretanto, as democracias têm exibido maior durabilidade no tempo, principalmente à medida que a sociedade se torna mais complexa, por ser a democracia, essencialmente, um sistema de administrar o que é diverso e complexo.

Nos países em desenvolvimento, sujeitos a grandes tensões de mudança, o sistema democrático está exposto a perigos especiais. É que nas sociedades industriais maduras não há grande descompasso entre a identificação intelectual de um problema e a capacidade de resolvê-lo por medidas econômicas ou ajustamentos sociais. Nas sociedades subdesenvolvidas, por outro lado, a motivação para resolver agudos problemas excede de muito o conhecimento técnico e a capacidade prática para escolher e aplicar soluções adequadas. Cria-se, nas palavras de um moderno sociólogo, "um hiato entre a motivação e o entendimento".

Esse contexto de frustração é propício ao surgimento de dois protagonistas funestos para o sadio desenvolvimento democrático e a segurança das instituições democráticas: um é o demagogo, que promete resolver todos os problemas de uma só vez, apelando para fórmulas mágicas que trariam soluções "integrais, rápidas e definitivas".

Outro é o extremista, que renuncia ao penoso esforço das soluções de melhorias, que por sucessivos incrementos remediavam os males sociais. O radicalismo ideológico simplifica bárbaramente a realidade: se o problema é a luta de classes, escolhe-se uma classe eleita e eliminam-se as outras; se o problema é conter o consumo para acumular capital, escraviza-se o consumidor, transferindo todos os recursos para as mãos do Estado; se o problema é o divisionismo político, estabelece-se a ditadura do Partido, e quando êsse perde o seu fervor, fazem-se expurgos e "revoluções culturais".

Na busca de um grau de consenso que torne viável o desenvolvimento em bases democráticas, não há que fechar os olhos a reais dificuldades, principalmente quando, tal como aconteceu no Brasil em passado recente, e novamente se tenta repetir, os demagogos se unem aos radicais, todos ansiosos por ofertar fórmulas miraculosas de salvação, todos adulando o povo sem respeitá-lo, todos ambicionando o poder para gôzo do poder pessoal, e não como instrumento para servir às instituições.

Para captar a simpatia, procurou-se criar a idéia de que a democracia é um regime de facilidades e de que o desenvolvimento é um caminho de delícias. Devo reconhecer que esta maliciosa teoria ainda exerce um grande fascínio sobre muita gente. A corrupção e a inflação, de mãos dadas, serviram para criar essa visão da realidade, de que é expressão o desenvolvimento alegre e inseqüente.

A Escola Superior de Guerra tem uma grande missão a cumprir, e cumprindo-a, facilitará a tarefa do Governo. Essa missão é a de formular, pela conjunta aplicação do talento civil e militar, uma doutrina permanente e coerente de segurança nacional; e a de combater os vários "pseudos" irracionais e ineficazes —o pseudonacionalismo, o pseudo-desenvolvimento, o pseudo-humanismo, a solução pseudo-criadora.

Nessa busca constante da realidade brasileira, sem mitos nem deformações, os trabalhos agora iniciados e entregues aos estagiários de 1967 serão, como os anteriores, mais um serviço ao Brasil, pelo desenvolvimento com democracia, soberania e paz entre os brasileiros.