



Presidência da República  
Casa Civil  
Secretaria de Administração  
Diretoria de Gestão de Pessoas  
Coordenação – Geral de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca



BIBLIOTECA DA  

---

PRESIDÊNCIA  

---

DA REPÚBLICA

## **11. SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO**

AULA INAUGURAL NA ESCOLA SUPERIOR  
DE GUERRA, EM 13 DE MARÇO DE 1967.

O convite para pronunciar a aula inaugural do ano letivo que hoje se inicia na Escola Superior de Guerra só pode vir à conta de um depoimento, e nunca de uma homenagem. Esta não teria sentido, enquanto aquele tem a validade de um testemunho, mesmo que não possua a intenção de trazer ensinamentos.

A iniciativa de vosso Comandante trazendo-me a este auditório para falar-vos no começo de vossos trabalhos não deixa, no entanto, de me atribuir mais do que confiança no conferencista já aposentado desta casa, pois me concede o privilégio de, voltando, mesmo por alguns instantes à Escola Superior de Guerra, possa reencontrar-me com uma das instituições mais humanistas do Brasil.

Se rendo o reconhecimento ao gesto tão fidalgo do vosso Comandante, volto-me, também, para aqueles que fundaram esta Casa de ideais e doutrinas. Cordeiro de Farias avulta, não só pela nobreza do patriota e do chefe, como também pela visão que teve daqui pela ordenação da programática inicial. Depois, Juarez Távora, dinâmico e vigoroso, expande programação e aprofunda métodos.

E a Escola que hoje está entregue à vossa inteligência e conhecimentos não se imobilizou, sempre se atualizou, e é, no meio cultural do Brasil, um exemplo de antecipação de idéias.

O tema escolhido — Segurança e Desenvolvimento — é assunto dominante no vosso programa, doutrinário nos vossos estudos e hoje já integrado, em sua essência, na nova Constituição brasileira e em leis modernas.

Procurarei desdobrá-lo segundo os seus próprios elementos constitutivos.

A primeira parte 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 sobre 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 psicossociais, 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 ideológica, até mesmo nos movimentos de guerrilha, formas hoje mais prováveis de conflito do que a agressão externa.

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.

A doutrina de segurança nacional, assim como o conceito de estratégia, não constituem um corpo rígido de princípios, visto comportar 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 de 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 conseqüências dramáticas e catastróficas do uso do 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 nucleares e armas convencionais,

pois de outra forma às superpotências 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.

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 um 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 Sparta 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 as 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 de 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 Vietnã, em que um país de economia ainda primitiva engaja fortes contingentes norte-americanos, obrigados a recorrerem 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 desses países.

A inter-relação 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 esse critério geral. O dispêndio propriamente militar atinge a cerca de 22% do orçamento federal. Mas como grande parte do dispêndio federal de investimento se realiza através de fundos especiais e sociedades de economia mista, não compreendidas no orçamento, essa percentagem baixa para cerca de 6%. Comparativamente ao produto interno bruto, o dispêndio de defesa se situa na faixa entre 1 e 2%, sendo de notar que boa parcela desse 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 pós-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 despesa, des-