



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

locando-a de consumo para investimento, 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, na 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 um por cento em 1967, se obedecida a programação orçamentária.

Uma outra das grandes restrições 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 consegue em condições onerosas. Finalmente, suas importações carregam um sobrepreço pelos riscos de atraso e insolvência.

Desse 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. Daí a nossa preocupação em melhorar a posição cambial, não apenas pelos reflexos favoráveis sobre a situação econômica geral e as perspectivas de desenvolvimento, mas também 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 controles cambiais, que não fazem senão entorpecer o comércio exterior; e, finalmente, a ênfase sobre o regime de trocas do comércio bilateral, que, conquanto útil em escala limitada, impede o país de buscar o fornecedor mais barato e eficiente.

No exame da interrelação do desenvolvimento com a segurança nacional não nos podemos furtar à consideração do problema de política internacional. Ela é importante, nesse 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 ele 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 do 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 dele, 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 Governo, como «incompatível» com o sistema interamericano.

Isso me leva a considerar a difícil questão da Força Interamericana de Paz, ponto de debate inflamado, muitas vezes desprovido de realismo, nas recentes conferências interamericanas. Ante a impossibilidade de um acordo unânime, absteve-se o Brasil de levantar formalmente o problema, sem entretanto alterar suas convicções.

A verdade é que nenhuma das duas superpotências aceitaria impassivelmente, quaisquer que sejam nossas emoções e desejos, uma alteração fundamental do balanço de poder numa área de interesse vital. Não é por outra razão que, após os episódios de Cuba e de Berlim, os conflitos se têm localizado em áreas periféricas. Reconhecido esse dado do problema, o interesse das Repúblicas Americanas reside em impedir qualquer intervenção

unilateral, não só porque isso vulneraria gravemente o princípio de ação e responsabilidade coletiva, senão porque erros no julgamento e avaliação das transformações sociais e políticas poderiam confundir, tragicamente, governos reformistas da esquerda não-comunista, interessados em reforma social. sem submissão a ideologias extracontinentais 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 Força 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, de 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 de 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 tecnologia 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 reclame de melhores condições de comércio fizeram 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.

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 de taxa de inflação, como medida da tensão social. Há que analisar o problema de atitudes psicossociais, e, neste contexto, poucos sobressaem 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 do 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, não só do ponto de vista do desenvolvimento econômico senão também do de segurança nacional.

Como no caso da independência, que deve ser um exercício tranqüilo e não uma histeria verbal, o verdadeiro nacionalista pratica constantemente o 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 ele, 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 pseudonacionalista passou a se arrogar o monopólio do patriotismo, imputando motivações escusas a todos que dele 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.

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 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 a sua capacidade de exportar capitais e tecnologia para correção dos desequilíbrios regionais. Um outro perigo correlato é encorajar-se investimentos inadaptados às condições regionais e que só poderiam vingiar 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.

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 e 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.

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 a 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 consequências».

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 remedeiam os males sociais. O radicalismo ideológico simplifica barbaramente 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 esse 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 gozo 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 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 inconseqüente.

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 pseudodesenvolvimento, o pseudo-humanismo, a solução pseudocriadora.

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.