

IMPÕE-SE A COORDENAÇÃO DOS TRANSPORTES NO BRASIL

Ten.-Cel. FRANCISCO FERNANDES CARVALHO FILHO

A idéia de transporte está intimamente vinculada à de deslocamento. Deslocamento de pessoas e de cargas, com um sentido social e econômico.

As comunicações, a seu turno, visam a assegurar os entendimentos e relações humanas.

Transportar e comunicar constituem, assim, necessidades imprescindíveis ao bem-estar social, ao desenvolvimento econômico e à integração cultural e política.

É conhecida a função histórica desempenhada pelos transportes e comunicações.

Que seria da grandiosidade do Império Romano sem a magnífica rede rodoviária que uniu, administrativamente, as suas Províncias?

Como desconhecer a importância da rede persa de estradas e do sistema de comunicações postais no território de Creso?

Que seria, finalmente, do desenvolvimento industrial e comercial dos Povos sem a existência dos grandes barcos, das importantes ferrovias ou dos caminhos interiores de toda ordem?

OS TRANSPORTES E O MUNDO MODERNO

Com o desenvolvimento dos grandes sistemas de transportes, tornou-se possível a produção em larga escala, o conseqüente abaixamento dos custos e, em decorrência, a formação das chamadas economias externas.

O bem-estar social aumenta, igualmente, com a evolução dos transportes e comunicações.

De fato, as grandes Metrópoles são, disso, exemplo flagrante. O suprimento de maiores quantidades de bens de consumo (leite, produtos hortícolas, carne, etc.) contribui à baixa dos preços e ao crescente aumento de quantidades consumidas "per capita".

De outra parte, a facilidade de comunicações (telefônica, de radio-difusão, etc.) sempre, satisfatoriamente, as necessidades culturais das populações.

No campo da política, não é menos evidente sua importância.

É por seu intermédio que se facilita a ação do poder de Governo, no cumprimento das leis e na execução de programas de interesse público que lhe incumbe realizar.

É, também, graças a eles que as pessoas de diferentes locais melhoram suas relações de intercâmbio e o sentimento pátrio mais se fortalece pela aproximação, assim permitida.

A segurança e soberania de um País só estarão, mesmo, asseguradas, pela integração de seus habitantes e pela possibilidade de, a qualquer tempo, serem deslocados recursos e meios aos diferentes pontos do território.

Não estaremos nós, portanto, trabalhando pela sobrevivência deste nosso País, de tão vasta área, extensos limites e de variadas condições social-econômicas, se não determinarmos medidas que visem, entre nós, a eliminar as diferenças e equilibrar desniveis do potencial econômico, dos valores culturais e de vida social. Só assim poderemos, ao mesmo tempo, garantir a

ação do poder político e militar sobre toda a superfície pátria, na preservação da sua integridade e da sua segurança.

OS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES COMO SERVIÇO PÚBLICO

O Estado moderno é organização complexa e seus atos administrativos abrangem todas ou quase todas as atividades de seu povo; educa, distribui justiça, protege a saúde, mantém a ordem pública, fomenta riquezas, etc. Inúmeras são, pois, as suas responsabilidades.

Bem e melhor executar os serviços públicos, constitui, sem dúvida, ponto fundamental de Governo.

Na verdade, os transportes e comunicações constituem, dentro do esquema dos serviços públicos, os de maior importância.

É que, sem eles, não pode, o Estado, administrar justiça, garantir a soberania, educar as populações, prestar-lhes recursos assistenciais, nem fomentar a própria economia nacional.

Nessa ordem de idéias, torna-se evidente incumbir, ao Poder Público, não só a implantação dos sistemas necessários e adequados, como o zelo em sua manutenção e crescente melhoria.

Como se sabe, os serviços públicos podem ser de exercício direto ou de concessão pelo Governo através de regulamentação apropriada e justa remuneração dos investimentos, tendo em conta a maior produtividade social.

Ora, para que consigam tais objetivos, existe uma pré-condição, que é a de se harmonizarem todos os serviços entre si e às necessidades públicas a atender.

Faltam, porém, em nosso País, os elementos fundamentais a essa harmonização, que só se conseguirá através de uma legislação adequada e efetiva fiscalização.

Com efeito, os serviços públicos brasileiros de comunicações e de transportes estão regidos, no momento, por um conjunto de atos a reclamar coerência e atualização. Em suma, é requerida uma política administrativa para tais setores.

Essa política, traduz, em última análise, a condução da solução do problema viatório e de comunicações, pelo estabelecimento de planos, programas, normas e diretrizes, a serem realizadas e de formas de execução, de modo a se preservar os interesses nacionais.

POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES

No Brasil, atualmente, a política nacional de transportes, apesar dos esforços de ilustres homens públicos em bem defini-la, ainda não se consubstancia em um único termo, sendo diversa e dispersa a legislação a respeito.

Realmente, o Plano de Viação Nacional, de 1934, representou grande interesse do Governo em estabelecer uma política geral em relação a transportes, mas, julgada insuficiente, já em 1946, foi determinada a sua revisão em bases de maior realismo. Pende essa matéria de tramitação no Congresso Nacional, que aprovará o Plano e um Órgão centralizado de orientação: o Conselho Nacional de Transportes.

Existe, porém, implantada há mais de dez anos, uma efetiva política em determinado setor de transportes.

É a política rodoviária que, no Brasil, se consubstancia em termos positivos e objetivos, que lhe dão corpo e caráter definitivos. Conduzem-na: um Plano Rodoviário Nacional, uma Lei com dispositivos normativos e de execução, um órgão orientador, executor e fiscalizador, e recursos próprios para execução.

Daí, talvez, a evidência do sistema rodoviário no Brasil, sobre os demais sistemas de transporte.

A exemplo, impõe-se então a definição objetiva da política nacional de transportes, formulada em bases idênticas à rodoviária — Plano, Código, Órgão e Recursos — tudo visando unidade e coordenação.

Diante da situação atual da exploração dos transportes, julgamos assim, imprescindível, a existência, na administração pública brasileira, de um órgão superior, cujas atribuições visem à *unidade política dos transportes*, a ser alcançada

através das atribuições daquele órgão.

Unidade política dos transportes é finalidade de largo alcance como objetivo nacional, só poderá ser alcançada à base de normas disciplinadoras, executadas mediante atributos de autoridade de fato, que evidenciem, no nível nacional, o critério e orientação desejados pela Nação no setor transportes, e que só podem ser realizados, efetivamente, por uma eficiente ação de Governo.

O interesse público exige, realmente, um órgão superior de ação eficiente e positiva quanto à solução do problema viatório no Brasil. Para nós, esse Órgão deve ter atribuições que lhe confiram capacidade para dirigir e autoridade para mandar realizar, conforme o interesse que representa. Sua competência deve ser de decisão e não de opinião, de mandar fazer e não de recomendar, pois que assim o exigem a sua finalidade e as condições de particular e absoluta precariedade e de inadequação dos transportes brasileiros.

PLURALIDADE DOS MEIOS DE TRANSPORTE

Tornaram-se inócuas, presentemente, as disputas em torno do privilégio de determinadas formas de transporte, em detrimento de outras. Falta, a essas discussões, sentido prático, uma vez que a utilização do tipo depende de fatores vários, interdependentes e diversificados pela espécie de serviço a realizar.

A pluralidade deve ser, pois, a norma no campo da política de governo, não sem a consideração dos fatores de rapidez, segurança e custo.

De fato, nos tempos de hoje, nenhum tipo ou forma de transporte pode ser considerado exclusivo para atendimento das necessidades humanas.

Todos têm sua função específica, seus valores próprios e suas limitações, bem como sua adequação às diferentes condições geográficas e à natureza da demanda.

A competição desequilibrada que continua a ocorrer entre os diferentes tipos de transporte, contrariando legítimos interesses nacionais, tem sido, em geral, mais resultado da incompreensão do relevante problema, em todos os seus aspectos, do que de desatenção do Poder Público para melhor resolvê-lo.

Verbas têm havido e, por vezes, substanciais.

Falta-lhes, porém, programação adequada segundo escalas de necessidades, visando ao maior benefício da coletividade.

Em tese, a concorrência leal é útil ao progresso econômico.

Em se tratando, porém, de serviços públicos, a questão se há de examinar sob outros ângulos mais gerais.

Não é possível, por exemplo, que o Estado subvencione, de uma ou de outra forma, um tipo de transporte, em detrimento de outro.

Há que garantir-lhes, nesse aspecto, igualdade ou similitude de condições.

De outra parte, não se pode admitir que o Poder Público não proteja aqueles sistemas que se recomendam como de maior adequação a certas áreas, ou a certos tipos de atividades.

Como primeiro exemplo, surge o caso de subvenção indireta ao transporte em caminhões, através de um preço de gasolina ou óleo inferior ao de seu efetivo custo cambial, em detrimento das ferrovias.

No segundo caso, exemplifica-se com a adoção preferencial de transportes fluviais ou aéreos na Região Amazônica, ou de um sistema ferroviário para transporte pesado de minérios.

Evitar por tôdas as formas e meios as distorções na escolha e uso dos transportes deve ser, assim, tarefa e norma de interesse do Estado.

REAPARELHAMENTO DOS TRANSPORTES NO BRASIL

Em 1946, criou-se no Brasil a política rodoviária, com a aplicação coordenada de recursos para fins próprios.

Desde então, rompeu-se inteiramente o aparente equilíbrio econômico de nossas ferrovias, iniciando-se a era dos déficits, que se agravaram cada vez mais, como resultado de uma desorganização congênita, jamais corrigida em tempo oportuno com medidas justas e eficientes.

É que os erros se haviam acumulado, desde as práticas subvencionais impróprias no Império à interpretação falha da verdadeira finalidade econômica das estradas de ferro.

Da mesma forma, a falta de reaparelhamento oportuno, conjugada ao inadequado e arcaico sistema administrativo e operacional, levaram à situação de deficiência e de precariedade os nossos portos e transportes hidroviários.

Diante da caótica situação de tão importante setor da administração pública, decidiu o Governo, através de uma Comissão Mista, estudar as bases do reequipamento de nossos sistemas de transporte. Estudos tão elevados constituem, em verdade, nos dias de hoje, a melhor planificação a respeito do palpitante assunto.

Os projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos se vêm materializando, se bem que em proporções modestas e, as mais das vezes, ressentindo-se da ausência de um órgão orientador, como o será o Conselho Nacional de Transporte.

A falta de recursos, fruto da retração de financiamento em moeda estrangeira e de possível insuficiência de fundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, aliada ao encarecimento contínuo dos preços, que de muito ultrapassaram o montante das previsões orçamentárias daquela Comissão, representam as principais dificuldades ao tão almejado reaparelhamento.

Aos "Projetos da CMBEU" e aos recursos provenientes do BNDE, juntemos o Plano de Viação Nacional (1934) e os demais recursos arrecadados para a execução do sistema nacional de transportes: Orçamentários e Fundos.

Já então o montante é elevado, parecendo-nos que, se disciplinados e coordenados os investimentos, os

resultados obtidos teriam traduzido melhores benefícios na esfera nacional.

Assim teria sido se os recursos orçamentários e outros, também, se destinassem às realizações recomendadas naqueles projetos.

A POLÍTICA TARIFÁRIA

Argumenta-se que a inadequação de uma política tarifária também responde pela precariedade da situação reinante em nossos transportes, com a provocação de sérios desequilíbrios econômico-financeiros.

Não sabemos até que limite o sistema tarifário pode responder pela insuficiência dos transportes, mas argumentamos que as tarifas têm sido sucessivamente revistas e devemos cuidar para que preços proibitivos, frutos de contínuas elevações de fretes, não venham a afetar, sobremaneira, o usuário, levando as empresas ao uso de propaganda em busca dos clientes, pela promessa de facilidades de créditos e pagamentos.

Em 1956, foram autorizados numerosos e sucessivos aumentos de tarifas ferroviárias e já são evidenciadas as críticas sobre a eficácia da medida, verdadeiro paliativo para moléstia de profundas causas.

Julgamos que o complexo problema dos transportes no Brasil não tem, ainda, os seus elementos estudados, em bases nacionais, que lhe possibilitem uma solução integral e conjunta, de reajustamento específico, mas de efeitos coordenados, de modo a que a exploração dos diferentes sistemas se faça, realmente, pela adequação da carga transportada ao veículo utilizado.

Assim sendo, reaparelhar transportes não é só reequipar sistemas, rever tarifas, adotar medidas financeiras em larga escala, mas é — e principalmente — tudo isso e mais: harmonizar os sistemas à carga a transportar, padronizar os meios e elementos constitutivos, corrigir despesas, eliminar os interesses restritos e injunções políticas, fazer o acompanhamento da evolução técnica, industrializar os sistemas de exploração; enfim, coordenar a ex-

ploração pela adequação do uso às condições e fins desejados.

Por isso, julgamos que a indiscriminação das inúmeras medidas já postas em prática para solução do palpitante problema não permitirá o alcance do fim almejado, sem a ação de Governo visando a um conjunto de medidas saneadoras, disciplinadoras e de coordenação, o que poderá bem ser traduzido através de uma política nacional de transporte.

O DESEQUILÍBRIO NA EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA DE TRANSPORTES

O enfático desequilíbrio no sistema brasileiro de transportes, assunto latente, obrigatório em tôdas as páginas de nossas fontes de informação e divulgação, traduz-se pela precariedade dos serviços em exploração e pelos déficits operacionais, a despeito do maior e crescente volume transportado.

Ele é muito mais sensível pelo desajustamento do meio à carga a transportar, onerando, desnecessariamente, o transporte e concorrendo, afinal, para o desequilíbrio econômico-financeiro do país.

Realmente, o transporte hidroviário é o mais barato, seguindo-se-lhe o ferroviário, o rodoviário e, finalmente, o aeroviário, numa relação de aproximadamente 1 (um) para o hidroviário, 3 (três) para o ferroviário, 7 (sete) ou 9 (nove) para o rodoviário e 15 (quinze) para o transporte aéreo.

Apesar desses valores e de nossa extensão, configuração e posição geográfica, dados estatísticos conduzem-nos ao gráfico de evolução dos diferentes sistemas de transporte, entre os anos de 1948 e 1956.

É muito difícil alinhar tôdas as causas da tendência traduzida no Gráfico, mas duas são por demais evidentes para não serem agora lembradas: o esgotamento de nossa marinha mercante e a interpretação falha da verdadeira finalidade econômica de nossas estradas de ferro.

Efeito principal: agravam-se as condições econômicas e financeiras do país, pelas dificuldades de circulação de suas riquezas.

Por outro lado, o levantamento dos recursos federais votados no decênio 1948-1957, para execução dos diferentes sistemas de transporte, conduz-nos ao gráfico de distribuição daqueles recursos, feito com base nos Orçamentos da República e nos do Fundo Rodoviário.

Julgamos os montantes bastante elevados, o que denota o interesse do Poder Público em buscar uma solução para angustiante problema. Cumpre ressaltar que no levantamento procedido, com a análise dos Orçamentos Anuais nesse período, desprezaram-se todos os recursos destinados ao custeio, tendo sido considerados, tão-somente, aqueles vinculados a obras, equipamento, auxílios ou subvenções para os diferentes setores de transporte.

Para responder à indagação de "o que foi realizado à custa desses recursos nesse prazo", podemos considerar os dados constantes dos Gráficos e Quadros apresentados.

O quadro n. 1 procura mostrar a evolução ferroviária no Brasil, de 1948 a 1955, e conduz à conclusão do pequeno vulto dos acréscimos alcançados face ao montante dos recursos que têm sido votados a esse fim.

De passagem, convém atentar para o pequeno percurso médio do transporte ferroviário de uma tonelada: apenas 246 km, apesar de nossa grande extensão territorial e da finalidade de transporte a grandes distâncias, pelas ferrovias.

Assim, conquanto crescente, nos últimos anos, esse índice de percurso médio, fica êle muito aquém de nossas possibilidades e exigências em matéria de transporte, máxime se atentarmos para confrontos internacionais com países de bem menor extensão territorial.

Pelo quadro n. 2, que apresenta a evolução da cabotagem (1948/1956), têm-se idéia do decréscimo nesse importante setor, pois que o aumento físico verificado é devido, principalmente, ao movimento da Frota Nacional de Petroleiros, e não à de carga geral.

Com o Quadro n. 3, é feito um confronto das características técnicas, em 1948 e 1954, dos 19 portos organizados do País. Ressalta uma fraca evolução, ainda mais acentua-

EVOLUÇÃO FERROVIÁRIA

A J O	EXTENSÃO DA REDE				ELETRIFICAÇÃO			VAZÕES			LOCOMOTIVAS			COMPRIDAS T - IM (MIDWAYS) (MIDWAYS)	
	Estreita	Corrente Larga	TOT AL	1,60	1,60	TOT AL	Capac. Nº	Capac. Nº	Capac. Nº	Vapor	Elet. Diesel	Potência HP	32.895		7.599.148
1.948	1.070	53.254	2.228	35.825	503	586	1.089	4164	53195	3.491	155	182	802.484	32.895	7.599.148
1.966	1.082	53.406	2.624	37.092	855	1.127	1.980	6194	60756	3.489	280	434	980.679	39.097	9.699.601
-	- 8	+1.152	+ 325	4 %	+ 350	+ 541	60 %	+1050	+541	- 52	+55	+ 252	+378.245	+ 6.402	+2.200.453

EVOLUÇÃO DOS TRANSPORTES DE CABOTAGEM

ANO	EMBARCAÇÕES EM TRÁFEGO		TONELAGEM TRANSPORTADA		TONELAGEM DE MERCADORIAS NOS PORTOS (Milhares)	OBSERVAÇÕES
	Número	Tonelagem de carga	Peso	Frete (Cr \$)		
1.946	305	756.979	4.231.589	795.519	22.461	(a) 30 de Frota de Petroleiros.
1.956	340(a)	879.273 (b)	6.678.000	2.425.000	40.761 (c)	(b) 214.044 de Frota de Petroleiros.
-	+ 35	+ 125.294	+ 2.446.611	+ 1.679.681	+ 18.300	(c) Estimada.

Pontos	Ano de início de execução (a)	Cota anterior				Cotas atuais						Pontos anteriores				Atualizações	
		1970	Elevação (m)		Número	Fuder por unidade (%)		Número	Número	Fuder por unidade (%)		Número	Número	Área (m ²)	Área (m ²)		
			1948	1954		1948	1954			1948	1954					1948	1954
Estação	1955	2,000	1,811	1,813	17	17	5,0 x 1,0	2,0 x 2,0	-	-	-	-	17	19	19,083	19,080	
Estação	1959	1,000	1,000	1,000	22	26	1,5 x 3,0	1,5 x 3,0	-	-	-	-	15	15	59,494	56,000	
Estação	1958	400	400	400	4	5	2,5 x 5,0	1,0 x 5,0	-	-	-	-	2	3	5,380	5,380	
Estação	1958	400	400	400	5	5	2,5 x 5,0	1,0 x 5,0	-	-	-	-	3	3	4,400	4,400	
Estação	1958	2,805	2,800	2,800	46	57	2,5 x 30,0	1,5 x 30,0	-	-	-	-	19	19	49,608	45,321	
Estação	1948	439	440	440	3	3	3,5 x 10,0	2,5 x 10,0	-	-	-	-	3	3	8,584	8,777	
Estação	1948	1,480	1,480	1,480	24	24	2,5 x 5,0	1,5 x 5,0	-	-	-	-	10	10	19,800	19,600	
Estação	1958	439	439	440	1	1	5,0	5,0	-	-	-	-	4	4	2,732	2,732	
Estação	1950	80	80	1,040	-11	11	0,5 x 10,0	1,5 x 10,0	-	-	-	-	4	4	6,518	8,251	
Estação	1950	4,577	4,509	4,509	235	228	1,5 x 5,0	1,5 x 10,0	-	-	-	-	92	97	71,380	176,088	
Estação	1950	1,452	428	428	5	5	2,5 x 3,0	1,0 x 5,0	-	-	-	-	2	2	2,412	2,412	
Estação	1954	900	500	500	4	4	1,5 x 5,0	0,5 x 5,0	-	-	-	-	2	2	5,000	6,114	
Estação	1952	5,228	4,239	4,239	109	200	0,5 x 30,0	0,0 x 30,0	-	-	-	-	62	69	259,085	284,796	
Estação	1,450	350	1,170	1,170	9	20	2,5 x 5,0	1,5 x 30,0	-	-	-	-	13	13	19,401	31,418	
Estação	1,945	200	100	100	12	12	2,5 x 20,0	1,8 x 20,0	-	-	-	-	14	14	19,401	31,418	
Estação	1,945	300	300	300	4	4	0,0	0,0	-	-	-	-	2	2	1,592	1,592	
Estação	1,915	2,408	688	688	14	14	2,5 x 5,0	2,5 x 5,0	-	-	-	-	5	5	8,582	8,582	
Estação	1,950	334	334	334	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4	6,210	6,210	
Estação	1,950	2,894	5,394	5,394	12	23	1,5 x 6,0	1,5 x 6,0	-	-	-	-	11	11	41,085	25,113	
Estação	1974	-	-	-	365	692	0,5 x 30,0	1,0 x 30,0	-	-	-	-	290	288	491,044	701,799	

da, em seu aspecto negativo, quando se excluem os dados relativos ao acréscimo de área útil de armazenagem do porto do Rio de Janeiro.

Ora, se é insuficiente o nosso equipamento portuário, mesmo à atual demanda, que se caracteriza, inclusive, pela forte retração do comércio internacional, é fácil imaginar as enormes dificuldades que advirão, ao se normalizarem essas circunstâncias.

Acresce o fato de que, cogitando-se do reaparelhamento intensivo de nossa marinha mercante, e da própria implantação da grande indústria de construção naval, no Brasil, mais sensíveis ainda se tornarão os efeitos da futura demanda sobre uma estrutura portuária em fase de insuficiente crescimento e melhoria.

Fenômeno inverso, mas que igualmente caracteriza a necessidade urgente de uma política de coordenação de transportes, vamos encontrar na aviação comercial brasileira.

Conforme relatório, recém-divulgado pela Seção de Assuntos Econômicos da Diretoria de Aeronáutica Civil, em 1955, apenas 3 (três) companhias nacionais de transporte aéreo ofereceram resultados industriais satisfatórios.

A elevação freqüente dos níveis tarifários, nas linhas domésticas, parece constituir-se na causa principal de uma certa estagnação no evoluir antes auspicioso de nossa aviação comercial, com uma certa rigidez na procura.

Como resultado, vem decaindo a taxa de aproveitamento de nossas aeronaves nos percursos oferecidos, perspectivas essas que se tendem a accentuar com a notícia da aquisição de mais meia centena de novos aparelhos comerciais de voo.

Dessa forma, enquanto em nossa estrutura portuária poderá sobrevir excesso de procura, sobre a atual aparelhagem, na aviação comercial, ao contrário, é crescente

a tendência na queda da relação de passageiros-quilômetro ou toneladas-quilômetro utilizadas em relação ao total correspondente de passageiros-quilômetro ou toneladas-quilômetro oferecidas.

CONCLUSÃO

Assim tem sido, em linhas gerais, a evolução recente dos transportes no Brasil.

Ignorando, seja pelo desconhecimento, seja pela conveniência, as causas do deficiente sistema, temos aplicado fórmulas de salvação de efeitos específicos, mas falhas para a solução genérica e fundamental do problema.

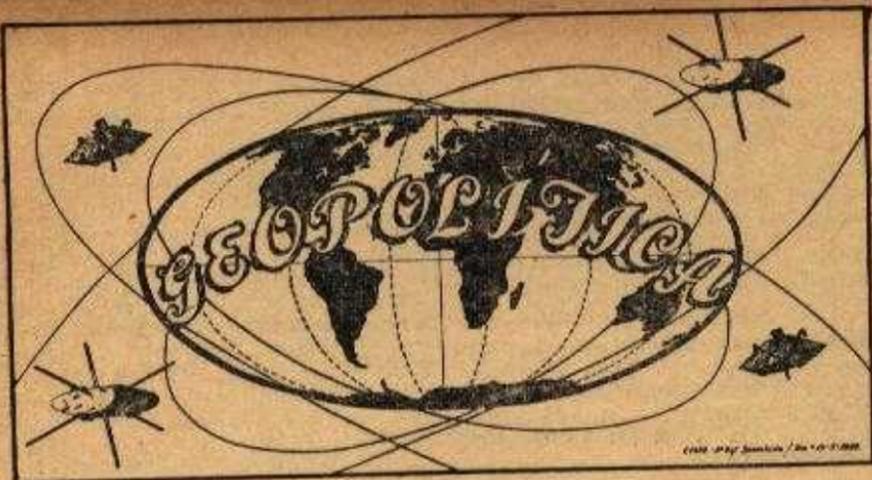
É imprescindível que todos os que tenham parcela de responsabilidade na Administração Pública, ou nas Classes Produtoras, estejam convencidos das leis que regem os fenômenos de transporte, para poderem não só justificar o valor da atuação governamental na respectiva coordenação, como a sua urgente necessidade para o próprio desenvolvimento das atividades econômicas.

Contemplando os erros que já se incorporaram aos métodos e sistemas de operação dos transportes no Brasil, parece-nos difícil que, de uma ou doutra forma parcial, nos libertemos de suas conseqüências.

Sabemos que a própria força da inércia é um empecilho ao firme propósito de superar tantos erros, mas a evidência de um descalabro é bastante suficiente para quebrá-la e indicar rumos certos para a solução buscada.

Uma vez que o problema é de alto alcance, consideramos urgente possa dispor o Estado de elementos que realmente o capacitem à condução na órbita nacional de um sistema administrativo nesse setor.

Só assim se harmonizarão os meios às condições desejadas, por uma coordenação que já é imprescindível ao Poder Público e à vida nacional.



N. 3

Coordenador: Major OCTAVIO TOSTA,
da Seção de Geografia e História do EME

I — DOCTRINA

Coronel GOLBERY DO COUTO E SILVA
do Estado-Maior do Exército

(Continuação do número anterior)

GEOPOLÍTICA E GEO-ESTRATÉGIA

I — QUADRO CONCEPTUAL DA SEGURANÇA NACIONAL

A moderna conceituação, atin-
gida, através de longa evolução,
sempre — como vimos — no sen-
tido de uma generalização cada
vez maior — pelo termo Estrat-
égia, tanto referido à arte em si
mesma como à sua aplicação por
um dado Estado (ou coligação de
Estados) num determinado pano-
rama conjuntural, exigiria um
reajustamento de todo o quadro
conceptual da Segurança Nacio-
nal.

Definir-se-iam, em primeiro lu-
gar:

OBJETOS NACIONAIS — como
a tradução das aspirações e inte-
rêsses de todo o grupo nacional;

Distinguindo-se:

Os **Permanentes (ONP)** — ex-
pressando aspirações e interêsses
que perduram em determinada
etapa, mais ou menos longa, da

evolução do grupo nacional; como
núcleo constante e universal aí
figuram, sob formas mais agressi-
vas e positivas ou mais defensivas
e negativas, as idéias motoras de
integração nacional, autodetermi-
nação ou soberania, bem-estar e
progresso;

Os **Atuais (ONA)** — represen-
tando a cristalização dessas aspi-
rações e interêsses, à luz das li-
mitações impostas pelas possibili-
dades e circunstâncias do momen-
to, em particular pelos antagonis-
mos internos e externos, tanto
existentes como presumíveis.

A **POLÍTICA NACIONAL** seria,
pois:

— a governação do Estado com
vistas à consecução e salvaguarda
dos **Objetivos Nacionais**;

E a **ESTRATÉGIA NACIONAL**
poderia definir-se com precisão
como:

— a orientação e direcção tanto
do desenvolvimento e reforço dos

recursos nacionais, como de sua aplicação, a fim de promover efetivamente a consecução e salvaguarda dos Objetivos Nacionais (Atuais), a despeito dos antagonismos internos e externos, existentes ou presumíveis.

Ora, SEGURANÇA NACIONAL caberia defini-la por certo como:

— o grau relativo de garantia que o Estado proporciona à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus Objetivos, a despeito dos antagonismos internos ou externos, existentes ou presumíveis.

Resultaria, então:

— a ESTRATÉGIA é a POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL.

Assim sendo, a Política abrange a Estratégia, restringindo-se esta àquele setor da Política que se acha sob a influência, direta ou indireta, de antagonismos internos e externos, existentes ou presumíveis.

Conforme as circunstâncias — maior dinamismo das relações internacionais, maior dependência do Estado em relação ao exterior, presença de antagonismos mais perigosos e prementes, maiores vulnerabilidades da Nação considerada — o âmbito da Estratégia poderá ampliar-se de muito e quase coincidir inteiramente com o da Política.

Em qualquer caso, a Política comanda a Estratégia, fixando-lhe os objetivos próprios — ONA, em função dos Objetivos Nacionais Permanentes. Aquêles são objetivos, pois, de caráter estratégico, enquanto os ONP são objetivos políticos.

Cumpriria definir o instrumento de ação da Estratégia:

PODER NACIONAL — é a expressão integrada dos meios de toda ordem (políticos, psico-sociais, econômicos e militares) de que a Nação dispõe, efetivamente, no momento considerado, para

promover, no âmbito interno e no campo internacional, a consecução e salvaguarda dos Objetivos Nacionais, a despeito dos antagonismos internos e externos, existentes ou presumíveis.

Esse Poder Nacional é o instrumento unificante da Estratégia. Entretanto, para análise e planejamento, necessário é considerar quatro expressões interrelacionadas do Poder Nacional: o Poder Político, o Poder Psico-social, o Poder Econômico e o Poder Militar.

Com vistas às suas estimativas e avaliações sempre focalizadas num futuro mais remoto ou mais próximo, a Estratégia conceitua:

O POTENCIAL NACIONAL — expressão integrada dos meios de toda ordem (políticos, psico-sociais, econômicos e militares) suscetíveis de, em maior ou menor prazo, ser transformados em PODER, para fazer a guerra.

O Potencial considerado pela Estratégia é, assim, referido ao esforço máximo de que a Nação é capaz para enfrentar determinado antagonismo. Corresponde ao que também é denominado POTENCIAL DE GUERRA. É um máximo de Poder Nacional futuro, bem amarrado no tempo.

Como no caso do Poder, para fins de análise e planejamento, admitem-se também quatro expressões interrelacionadas do Potencial Nacional, apesar do caráter unificado deste: Potencial Político, Potencial Psico-social, Potencial Econômico e Potencial Militar.

Quer o Poder, quer o Potencial Nacional que, aliás, é afinal um Poder "em ser" ou "Potencial de Poder", têm, pois, fundamentos políticos, militares, econômicos e também psico-sociais — vale dizer demográficos, étnicos, culturais, sociais e éticos — além dos fundamentos geográficos que a todos os demais, por sua vez, condicionam mais ou menos estreitamente.

QUADRO CONCEPTUAL DA SEGURANÇA NACIONAL

1. OBJETIVOS NACIONAIS (ASPIRAÇÕES e INTERESSES) {
 PERMANENTES - DNP
 - (OBJS POLITICOS) -
 ATUAIS - DNA
 - (OBJS ESTRATEGICOS)
2. POLITICA NACIONAL CAMPOS (GOVERNACÃO DO ESTADO) {
 NÃO ESTRATEGICO (AUSENCIA de ANTAGONISMOS)
 - POL de BEM ESTAR e DESENVOLVIMENTO
 ESTRATEGICO (PRESENÇA DE ANTAGONISMOS)
 - POL de SEGURANÇA NACIONAL - ESTRATEGIA
3. ESTRATEGIA NACIONAL (GERAL, INTEGRADA, GLOBAL) -
 - CONSECUÇÃO E SALVAGUARDA DOS DNA
- 3.1. INSTRUMENTO {
 DE AÇÃO - PODER NACIONAL
 DESDOBRÁVEL PARA ANÁLISE e PLANEJAMENTO EM..... {
 PODER POLITICO
 PODER PSICO-SOCIAL
 PODER ECONÔMICO
 PODER MILITAR
 DE AVALIAÇÃO - POTENCIAL NACIONAL (POT. de GUERRA)
 DESDOBRÁVEL PARA ANÁLISE e PLANEJAMENTO EM..... {
 POTENCIAL POLITICO
 POTENCIAL PSICO-SOCIAL
 POTENCIAL ECONÔMICO
 POTENCIAL MILITAR
- 3.2. DESDOBRAMENTO PARA ANÁLISE E PLANEJAMENTO -
 ESTRATEGIAS PARTICULARES {
 ESTRATEGIA POLITICA
 ESTRATEGIA PSICO-SOCIAL
 ESTRATEGIA ECONÔMICA
 ESTRATEGIA MILITAR
- 3.3. CONTINUIDADE NO TEMPO
 DE PAZ - ÊNFASE NO FORTALECIMENTO DO PN.
 DE GUERRA - ÊNFASE NA APLICAÇÃO DO PN.

Por outro lado, embora a Estratégia Nacional seja uma Estratégia Geral, necessariamente integrada — para análise e planejamento, também consideram-se, relativamente aos campos político, psico-social, econômico e militar, **ESTRATÉGIAS PARTICULARES**, subordinadas àquela e que visam a alcançar objetivos particulares fixados para cada um de tais campos.

Assim:

— a **ESTRATÉGIA POLÍTICA** — visando, em particular, a criar e fortalecer laços de coesão interna e de cooperação externa, em benefício da consecução e salvaguarda dos Objetivos Nacionais, ao mesmo passo que busca dissociar e enfraquecer a coesão e cooperação com que possam contar os antagonistas considerados;

— a **ESTRATÉGIA PSICO-SOCIAL** — visando, em particular, a fortalecer o moral da Nação e de seus aliados, quebrantando o dos antagonistas considerados;

— a **ESTRATÉGIA ECONÔMICA** — visando, em particular, a reforçar a estrutura econômica nacional e o seu rendimento, garantindo-lhe a complementação mediante recursos exteriores, ao mesmo passo que busca enfraquecer o sistema econômico dos antagonistas considerados; e

— a **ESTRATÉGIA MILITAR** — visando, em particular, reforçar a estrutura militar da Nação e empregar suas Forças Armadas contra os antagonistas considerados, contrapondo-se às Forças Armadas destes e derrotando-as, se necessário.

De um modo geral, a cada Estratégia Particular cabe, especialmente, reforçar a expressão correspondente do Poder Nacional e enfraquecer ou destruir o Poder dos antagonistas considerados, mediante ações conduzidas no campo que lhe é próprio.

A rigor, cada uma delas aplica, nesse seu campo de ação específico, tanto os instrumentos que lhe são peculiares, como, através das

Estratégias irmãs, os que são próprios destas. Concorrendo sempre várias Estratégias numa mesma ação, é normal classificar a esta pela denominação da Estratégia dominante. Em muitos casos, tão interrelacionadas agem as Estratégias Particulares que seria completamente artificial querer separá-las com nitidez.

De qualquer forma, a Estratégia Nacional — em sua justa expressão integrada que é a única de fato real, ou nos aspectos particulares em que vem decomposta apenas como expediente necessário à análise e ao planejamento — orienta a ação do Estado tanto na paz como na guerra.

E impõe-se, assim, caracterizar a guerra pelo emprego da violência organizada a serviço da Estratégia e, em última análise, da Política Nacional. A guerra-fria não é guerra, portanto — o emprego analógico do termo é, sem dúvida, mais pernicioso do que útil. Que restaria do conceito-chave de mobilização — como transformação acelerada do Potencial em Poder, tendo em vista a eclosão de uma guerra determinada — se tomássemos ao pé da letra aquela imagem feliz, mas não menos perturbadora?

A agigantada evolução tecnológica dos últimos tempos, aliada às características dinâmicas do atual sistema de Estados-Nações, deu lugar ao fenómeno, redivivo em nosso tempo, da totalização da guerra: extensão desta a todo o território amigo e inimigo, devido ao alcance aumentado dos meios de agressão e à imperiosa integração de esforço nacional; transbordamento a todos os campos — guerra política, guerra econômica e guerra psico-social, fora do âmbito propriamente militar — e recurso a instrumentos de toda a ordem; tendência à guerra global. Essa guerra total é, afinal, a guerra no seu máximo de violência e para ela o campo militar é nitidamente dominante.

Não obstante, guerras atenuadas — localizadas ou limitadas —

continuarão a ocorrer, sobretudo quando o perigo atômico, com os novos engenhos de difícil detenção, ameaça os contendores de recíproca destruição total. Nessas guerras atenuadas, o campo dominante pode não ser, na realidade, o militar, embora se deva admitir sempre o risco de que venha a sê-lo a qualquer momento, por um aumento subitâneo de coeficiente de violência. É que o campo militar, nessas formas de guerra, é, embora apenas potencialmente, também o campo dominante.

O conceito de guerra total é no fundo, afinal, um verdadeiro conceito-limite.

A estrutura conceptual da Segurança Nacional que vimos de esboçar em suas grandes linhas, haveria de corresponder uma metodologia de planejamento.

Todo o planejamento de Segurança Nacional não poderia deixar de basear-se nos Objetivos Nacionais Permanentes (OPN), guiar-se pelo princípio fundamental da adaptação recíproca dos meios e fins e adotar o método das aproximações sucessivas.

Assim, mediante uma Avaliação Estratégica da Conjuntura, estabelece-se — ou atualiza-se em permanência — um Conceito Estratégico Nacional (CEN), o qual define:

— os Objetivos Nacionais Atuais; e

— as correspondentes Políticas de Consecução (linhas de ação adotadas).

Nesse CEN, vêm também referidas:

— as Hipóteses de Guerra (HG) que se devem considerar — antagonismos que podem levar à guerra; e

— as Áreas Estratégicas principais.

Diretrizes Governamentais definirão, a seguir e para cada campo

(o político, o psico-social, o econômico e o militar):

— os objetos particulares a alcançar;

— as correspondentes linhas de ação;

— as condições de planejamento e de execução.

Quanto ao planejamento propriamente dito, é conveniente dobrá-lo em:

— planejamento da Informação Estratégica;

— planejamento do Fortalecimento de Potencial Nacional; e

— planejamento de Guerra (inclusive para a segurança interna).

A referência feita acima a áreas estratégicas, desde logo, põe em evidência um possível e útil desdobramento, no planejamento e aplicação da Estratégia Nacional que, a rigor, será sempre global ou universal, em Estratégias regionais, entre as quais cabem as Estratégias de âmbito continentais. Semelhantemente, distinguir-se-iam, quando conveniente, e com referência ao território nacional, uma Estratégia de aplicação interna e outra para a ação externa, correspondentes aos tradicionais setores da Política.

Com base em idêntica estrutura de conceitos, entender-se-ia, ademais, a formulação da Estratégia de coligações de Estados ou de organismos regionais de segurança coletiva, fundamentadas estas em objetivos comuns que traduzam as aspirações e interesses coletivos, como tais reconhecidos por todas as Nações integrantes — as voluntariamente de fato ou sob coação mais ou menos sutil seria particularmente a considerar devidamente, mas que não teria decisiva influência na geral conceituação do problema.

Importa ainda observar que a conjuntura internacional, em cada período histórico, se caracteriza sempre pela manifestação de um antagonismo dominante entre duas nações ou coligações de na-

ções — um dêles, o "grande perturbador", na terminologia do Almirante Castex — o que, na realidade, empresta um colorido especial a todo o sistema de relações internacionais no planêta. Isso é sobretudo verdadeiro no mundo de hoje, dado o maior entrelaçamento de interesses entre os povos todos da terra. Assim, não há Estratégia Nacional que valha, se não buscar enquadrar-se numa perspectiva objetiva da conjuntura mundial, que só poderá fornecer-lhe a análise estratégica do

antagonismo dominante do momento.

Para traçar a sua Estratégia, um Estado qualquer, por mais fraco que seja, precisa olhar, assim, o mundo ao largo, em sua totalidade global, e não só discernir aí as tensões dominantes que o agitam, mas captar-lhes a intensidade, sentir-lhes a evolução e prover-lhes o desfêcho.

Não fará boa Estratégia, o Estado que não disponha, nos dias que correm, de um sismógrafo estratégico da maior sensibilidade.

"Não existe em absoluto uma ciência geral da geopolítica que possa ser aceita por tôdas as organizações estatais. Existem tantas geopolíticas quanto sistemas estatais em conflito, em lutas sob condições geográficas que, por exemplo, no caso de potências terrestres e potências navais, são fundamentalmente distintos. Há uma "Geopolitik" alemã e uma "geopolitique" francesa, há geopolíticas para os Estados Unidos e para a Inglaterra."

WEIGERT.

*
* *

"Pensamos em termos geopolíticos, quando atravessamos uma rua, quando selecionamos o local para uma loja ou fábrica, determinamos uma colina ou uma árvore para pôsto de observação, ou escolhemos a localização de um aeródromo: êste conceito geográfico é uma parte essencial de todo planejamento urbano e regional e deve, também, preceder à preparação para a campanha militar, quer em um reconhecimento de cavalaria através da montanha, quer em uma invasão continental na guerra global."

SPYKMAN.

*
* *

Para Haushofer o geopolítico deve possuir :

- "O talento de um jornalista e o agudo senso para as novidades";
- "o treino de um oficial de estado-maior com a precisa medida para avaliação das informações mais diversas"; e,
- "a sãbia erudição de um acadêmico."