



DEMOCRACIA E CONCEITO ESTRATÉGICO NACIONAL

Luiz Carlos Aliandro

O país se fortalece na proporção em que se estabelecem, entre os nacionais, ideais e objetivos comuns que propiciem maior coesão interna. E a coesão interna se assenta no respeito aos mesmos valores morais e éticos. Sobre essa base comum é possível a discussão, o entendimento e a concórdia sobre o modo de conduzir o acidental, pois a democracia é, antes de tudo, a participação intensa das comunidades nas decisões nacionais. Mas o homem é o mesmo, desde sua remota origem, na sua grandeza e na sua miséria; e somar a grandeza de cada um e conviver com a miséria humana é tarefa da sociedade democrática.

Hoje, a violência é tão rude e brutal como nos tempos bíblicos: violência individual, violência so-

cial e violência entre nações. O relacionamento entre as nações confronta-se de um lado, com a tendência globalizante dos fenômenos econômicos e sociais, num mundo cada vez mais interdependente, e, de outro, com nacionalismos egoístas.

Felizmente, o Direito e a Democracia apresentam extraordinário progresso no sentido de ser minimizada a violência em todos os níveis. O Direito protegendo os fracos. A Democracia protegendo as minorias. Como existem os antidemocratas, ao nível da sociedade dos indivíduos e ao nível das nações, que preferem, pela sede de poder ou do poder, ou quando as divergências são de monta, volatizar as leis, eliminar o antagonista, a deixá-lo praticar seus ideais e advogar

seus direitos, então, a Democracia tem de ser forte para fazer frente ao arbítrio.

Por tudo isso, avulta que deve ser generalizado o estudo das medidas de defesa da Pátria, vale dizer, defesa do patrimônio cultural, defesa do patrimônio moral e ético, defesa do patrimônio territorial e ecológico, defesa das instituições e da Soberania.

No passado, havia um escalonamento nítido, no tempo, entre o preparo, a mobilização e a guerra; hoje, além da concomitância dessas fases, tornou-se mais evidente a participação da nação, como um todo, no conflito. Hoje, a guerra atinge tudo, penaliza a todos; por isso, a paz é problema de todos e de cada um. E vale aqui repetir as palavras de Paulo VI na sua "Mensagem para a Celebração do Dia da Paz", de 1976: "O Desarmamento ou é atuado por todos ou então é um delito, por falta de defesa: a espada no conceito da humana convivência, como está se processando histórica e concretamente, não tem porventura sua razão de ser, para a Justiça e para a Paz? Sim: isso devemos admiti-lo".

Não é agradável o trato do seguro de vida, por subentender a morte. É oneroso o trato da defesa, por subentender a agressão e a guerra. As forças devem ser armadas pelo povo desarmado, para sua defesa.

No momento de crise é válido cobrarmos eficiência, efetividade e eficácia das Forças Armadas, mas também deve ser válido, em tempo de paz, buscando a paz, delas não

descuidarmos, pois, pelo descuido, estabeleceremos uma posição de fraqueza que não nos permitirá exigir justiça nas questões internacionais, não nos permitirá garantir direitos e, o que é mais grave, não poderemos defender a própria Soberania. E a definição dos antagonismos, das pressões, dos inimigos existentes ou potenciais, das hipóteses plausíveis de conflitos — tudo isso para dimensionar, adequada e corretamente, as onerosas medidas e meios de defesa — é atribuição dos Poderes da República.

Ocorre, então, a necessidade de ser atribuída a uma instituição, especialmente vocacionais, o estudo dos fundamentos teóricos da Segurança e o equacionamento descompromissado de respostas às questões correlatadas. Eis a gênese da Escola Superior de Guerra. E o documento mais importante que ela produz é uma proposta de "Conceito Estratégico Nacional", onde são definidos objetivos, políticos e estratégicos, em decorrência dos quais serão estabelecidas estruturas muito bem definidas, a serem alocados meios adequadamente dimensionados.

A parte nobre do Conceito Estratégico Nacional se consubstancia na definição das Hipóteses de Guerra. Em decorrência delas determinam-se necessidades, confrontam-se possibilidades e são previstos os recursos e as medidas a serem ativadas em caso de concretização de uma ou mais delas, mesmo que esta destinação represente uma postergação de atendimento de reclamos da Nação, de outras origens.

A explicitação correta das Hipóteses de Guerra permite o exato dimensionamento do sacrifício nacional em homens e meios, evitando-se o erro, seja por falta, que seria o desastre nacional, seja por excesso, que poderia reduzir o ritmo de prosperidade do País.

O Conceito Estratégico Nacional é um documento político, cabendo ao Poder Público sua formulação, pois que abrange um período do próprio destino da Nação, nos planos nacional e internacional. E a Escola Superior de Guerra subsidia tanto estudando o método e a técnica para essa formulação como apresentando uma proposta-solução.

É de grande substância o seguinte trecho da Ordem do Dia referente ao XXXVI Aniversário do EMFA.

"Aqui e nos órgãos subordinados, em especial na Escola Superior de Guerra, juntos trabalhamos marinheiros, soldados, aviadores e civis com o firme propósito de coordenar o esforço comum do braço armado da Nação no sentido de que se realizem as aspirações e os interesses maiores de nossa gente, visando à paz e à tranquilidade, mas pensando na guerra".

Como as agressões ao Poderio Nacional são múltiplas; atingindo-o por todos os seus lados e áreas de interesse, as medidas de "asseguramento" devem ser estudadas, equacionadas e executadas pelos setores específicos atingidos, sendo que, embora os ângulos de visão e as ações resultantes sejam pe-

culiares, todos partem iluminados pelo mesmo farol, qual seja o Bem-Comum, e se encontram no mesmo resultado: a Segurança e o Desenvolvimento para a Nação Brasileira.

São centros de irradiação de idéias sobre Segurança e Desenvolvimento, com enfoques distintos:

- a Escola Superior de Guerra;
- os Institutos de Ciência Política, Econômica e Social;
- as Universidades, e os
- Centros de Estudo de Política Internacional e de Estratégia.

São instituições que se haurem da mesma fonte, se unem num mesmo caudal e tendem para o mesmo fim. E vale aqui lembrar que a Escola Superior de Guerra foi e é estruturada sobre quatro pilares, representados pelos quatro Assistentes do Comando: um da Marinha, um do Exército, um da Aeronáutica e, significativamente, um do Ministério das Relações Exteriores.

É a visão de que a solução pacífica das controvérsias deve reger as relações internacionais e que a guerra, tão terrível, principalmente para os profissionais que a estudam, é realmente a última razão, na certeza de que só se tornam esteíeis os males que a paz anula. É, ainda, a materialização do desejo de tomar a Paz como meio e não apenas como fim, buscando a "Paz Justa" ao invés da "Guerra Justa".

Após a Primeira Grande Guerra, tornou-se mais evidente e contundente que a guerra não seria mais tarefa só de militares, mas que envolveria a Nação como um todo e

utilizaria todos os recursos disponíveis. Esta constatação levou o Império Britânico, por volta de 1922, baseado em estudos do "Imperial Defense Committee", comitê este presidido por Winston Churchill, então Secretário de Estado para as Colônias, a iniciar a ampliação dos estudos das Escolas de Estado-Maior, a determinar o amálgama das diversas Escolas singulares, e proporcionar íntima participação dos civis, providências estas que culminaram com o estabelecimento do então "Imperial Defense College" que, na palavra de seu primeiro Comandante, em 1927, tinha a seguinte missão: "Estudar como o poderio das Nações que compreendem o Império pode ser orientado para sua defesa, incluindo não só suas Forças Armadas em cooperação, mas aplicando todos os recursos que constituem o poderio dessas Nações — *economics, commerce, geography of manufactures, command of markets* etc. O objetivo é dirigir a atenção para um campo mais amplo do que o da operação de forças navais, exércitos e forças aéreas, treinando os cursantes para utilização do poderio nacional em todas as suas formas. A pretensão não é prepará-los para o planejamento detalhado de operações militares, mas fazê-los conhecer tanto a interdependência entre as forças singulares, como entre elas e a conduta política da Nação e, ainda, de que maneira elas são afetadas pelo problemas de suprimentos e utilização de recursos do Império".

Ao fim desse primeiro curso, assim relatou o Comandante:

"Penso que, embora os trabalhos realizados tenham sido em caráter experimental, registrou-se que os militares e civis cursantes ficaram alertados para a necessidade do estudo dos problemas da guerra de modo global e verificou-se que foi fácil para os militares, trabalhando juntos continuamente, discutir e chegar a acordo sobre matérias que trazem embutidos aspectos polêmicos".

Cinqüenta anos após a fundação do IDC, assim se referiu o *Chief of Defence Staff*, traduzindo de modo resumido: "Há dois aspectos que perduram nos cinqüenta anos. O primeiro é que tanto na missão inicial que se referia à defesa do Império, como na atual, que se refere à defesa da Democracia Ocidental, os cursantes militares voltam para suas funções com uma visão mais ampla de suas atribuições na defesa e dos problemas a ela correlatos; e, os civis voltam mais conhecedores dos problemas de defesa; todos, portanto, mais habilitados para as decisões em suas áreas de responsabilidade. O segundo aspecto que se nota ao longo de cinqüenta anos é a existência de laços que unem todos os que freqüentaram a Instituição, que são fortalecidos com o passar dos tempos, permitindo e facilitando a solução de problemas de toda ordem, em benefício de serviço. Julgo que estes dois aspectos continuarão a existir quaisquer que sejam as variações curriculares e a composição do corpo de cursantes".

Com a mesma filosofia básica do "Imperial Defense College",

seguiu-se a criação do "National War College", nos Estados Unidos da América e, há trinta e três anos, da Escola Superior de Guerra, no Brasil.

Para se opor à guerra totalizante teria de ser estabelecida a "defesa total". Essa idéia de "defesa total" foi inspiradora do novo entendimento do vocábulo segurança e, em consequência, da expressão "Segurança Nacional".

Eisenhower entendia que "Segurança Nacional" é "um estado de prontidão organizada e compreende todo o povo, todos os empreendimentos e todo o governo". O General Lyra Tavares assim se expressou: "Segurança é um estado, ao passo que a Defesa é um ato ou conjunto de atos diretamente ligados a determinado tipo de ameaça caracterizada e medida. A Defesa organiza-se para o fim especial de repelir um ataque previsto, ao passo que a Segurança, no sentido em que encaramos, é estabelecida com doutrina integral contra qualquer tipo de ameaça que ela própria — a Segurança — torna inoperante e desencoraja".

O conceito atual de "Segurança Nacional" da Escola Superior de Guerra é o seguinte:

"Segurança Nacional é a garantia em grau variável, proporcionada à Nação, principalmente pelo Estado, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes, a despeito dos antagonismos e pressões existentes ou potenciais".

No entanto, o uso impróprio da expressão "Segurança Nacional" bem como a sua má tradução de textos estrangeiros que se referem à "defesa total", vale dizer, em seu sentido universal de envolvimento total da Nação na defesa contra qualquer tipo de ameaça provinda do exterior, criaram uma imagem distorcida do sentido correto de "Segurança Nacional".

Ao envolvimento total da Pátria no conflito a "defesa total" compreende a defesa do patrimônio cultural, a defesa do patrimônio moral e ético, a defesa do patrimônio territorial e ecológico, e a defesa das instituições e da Soberania.

O inusitado de proporcionar-se segurança de nacionais, frente a ameaças de patrícos, vale dizer, nacionais contra nacionais, trouxe mais dificuldade ao entendimento cristalino de "Segurança Nacional". Ainda, é comum o uso da expressão "Segurança Nacional" para se referir à Ordem na Nação, à harmonia nacional, que é o somatório da ordem jurídica, da ordem política, da ordem social e da ordem econômica.

Outrossim, são aspectos distintos, mas muitas vezes tratados de uma, a "Segurança dos Nacionais", a "Segurança do Estado", a "Segurança do Regime Democrático" e a "Segurança Nacional". Querer colocar todas estas idéias diferentes numa mesma classificação, mesmo didática, numa chave, tem trazido um enfraquecimento no entendimento correto e necessário de "Segurança Nacional", tão vital para a Nação.

Além disso, há dois sentidos para o vocábulo segurança, e é comum verificar-se que, num mesmo texto, misturam-se as duas acepções:

Segurança — no sentido objetivo — que é ato ou medida de tornar seguro, salvo de agressões, isento de perigo, isento de risco de acidente (Segurança-Proteção);

Segurança — no sentido subjetivo — que é estado ou qualidade de estar seguro; confiança, tranqüilidade de espírito resultante da crença de que não há perigo ou dificuldade a superar; livre de medo ou de qualquer forma de coação física, moral, intelectual e espiritual (Segurança — Condição).

Sob esta ótica:

Segurança da Nação — enquanto estado, é a condição de tranqüilidade e confiança resultante do trabalho de todos no sentido de alcançar o Bem-Comum; enquanto ato ("defesa total"), é o conjunto de medidas lícitas, legais e legítimas tomadas pelo Estado, no sentido de neutralizar as ameaças ou agressões que se dirijam contra a harmonia nacional.

A segurança da pessoa humana deve existir de modo satisfatório nos dois planos em que, como cidadão, se realiza: o do convívio entre as pessoas e o das suas relações com o Estado. A segurança do cidadão, no plano do convívio entre as pessoas, refere-se à ordem social que deve ser o resultado do esforço sempre renovado do ho-

mem, tendendo sempre a se aproximar de um ideal inatingível de perfeição. A ordem social não existe ao homem, mas é criada por ele.

A segurança do cidadão, no plano das suas relações com o Estado tem como referencial básico a normatividade jurídica. A segurança do cidadão contra a prepotência e os desmandos dos governantes deve basear-se na certeza jurídica de que determinados procedimentos serão mantidos e outros impedidos. Com a acentuada tendência de mudança das regras do direito positivo, em função das necessidades emergentes do processo de desenvolvimento econômico e social, é imprescindível a fixação de uma base estável, sob cujos parâmetros sejam orientadas as mudanças nas normas jurídicas.

Os direitos humanos, sendo naturais e a-históricos, encontram-se fora da órbita do Estado, criação do homem e, por isso, a ação estatal há de encontrar limites no domínio da liberdade individual.

As liberdades públicas contam com garantias políticas e com garantias jurisdicionais. As garantias políticas decorrem do direito de crítica, tanto no que se refere à manifestação de pensamento, como no de serem estabelecidos grupos de pressão sobre os órgãos estatais. São também asseguradas pela separação e independência dos poderes, permitindo-lhes fiscalização mútua na salvaguarda das liberdades. Ainda, as eleições são instrumentos das garantias políticas, no que se refere ao livre acordo e desacordo com a política em curso.

As garantias jurisdicionais consistem no independente controle da constitucionalidade das leis e dos atos administrados, no que diz respeito às liberdades públicas e, ainda, na faculdade de serem tanto impostas sanções disciplinares aos responsáveis por violações a essas liberdades, como obrigadas as reparações pelos danos causados.

A *Segurança do Estado* tem um sentido particular e peculiar. O Estado é a organização de toda a Nação e não um aparelho em mãos do Governo. Os governos são servidores do Estado, por vontade própria da Nação, e vontade revelada nas urnas.

É o povo que tem um Governo e não o Governo que tem um povo. O Governo deve ser forte somente para defender seu povo.

A defesa do Governo é assegurada pela sua legitimidade, da qual decorre a autoridade para as medidas de sua sobrevivência e da Segurança do Estado. Imposta, a defesa do governo é violência. Quando a sua legitimidade se enfraquece, ocorrem medidas ditas de segurança, mas que são de manutenção de grupos no poder, que não são medidas legítimas de segurança; são inaceitáveis medidas de representantes contra os seus representantes. Não se estará mais protegendo o Estado, mas, sim, determinada concepção política. Nesse caso, o preço da pseudo-segurança do Estado é a insegurança total dos cidadãos.

É nefasta a idéia de que a defesa do Governo precisa de mais força que a insuperável força da Lei.

Outro entendimento particular e peculiar é o da *Segurança do Regime Democrático*.

A Segurança do Regime Democrático decorre, simplesmente, da plena confiança nesse regime, o que pressupõe, segundo os cientistas políticos:

- compreendê-lo como regime de tolerância e de convivência das controvérsias;
- o entender que o medo da democracia é muito pior do que a inimizade em relação ao regime democrático;
- a prática integral do estilo de vida democrático;
- a concordância no fundamental, única concepção da vida e do mundo, e discordância no acidental, soluções diversas para os diversos problemas; e
- o domínio da inimizade na coletividade política.

O cumprimento dos pressupostos acima exige:

- estabelecimento e difusão do espírito democrático;
- cidadão imbuído não só da virtude pessoal como da virtude cívica;
- cidadão pronto ao sacrifício contínuo de si mesmo, de todos os seus interesses, envolvendo um desprendimento total, tendo em vista o Bem-Comum;
- o respeito à Constituição e às Leis;
- o senso do compromisso, isto é, a busca da solução aceitável por todos;
- o respeito ao próximo;

- a aceitação da participação de todos no poder;
- o direito de conhecimento das causas das medidas, bem como o de discordar das soluções;
- a tolerância, a transigência, o respeito à oposição e ao diálogo.

O cumprimento desses pressupostos assegura a concretização da segurança do regime democrático, que tem seu grande desafio no equilíbrio, na harmonização do idealismo com o realismo, pois o democrata não pode ser um utopista. O regime democrático não deve ter vocação suicida, com os flancos abertos aos que querem pervertê-lo.

A vigência da legalidade implica a contenção do arbítrio dos que governam, mas prevê a utilização de instrumentos jurídicos que deverão ser acionados em momentos de grave crise política, econômica ou político-econômica, com o objetivo de preservar a estabilidade das instituições democráticas.

Democracia não significa ausência de autoridade, mas autoridade dentro da Lei. O pior inimigo da Democracia está no íntimo dos homens, se não é concebida como o império da Lei, no qual todos se nivelam pelo equilíbrio entre direitos e deveres, prerrogativas e responsabilidades. A liberdade sacrificada representa perda vital para a Ordem. A defesa da liberdade alicerça a Ordem, em sólidas bases.

Um dos maiores desafios aos regimes democráticos é a busca de conciliação das liberdades com a necessidade de Ordem. Só a liber-

dade pode tornar segura a Segurança (Ordem). Sem a garantia dos direitos humanos, a Ordem é tirania e o Desenvolvimento é privilégio. Ordem e liberdade são interdependentes e individualmente indispensáveis.

Finalmente,

Segurança do Regime Democrático, enquanto estado, é a resultante da total vivência democrática pelos cidadãos; enquanto ato, é o conjunto de medidas lícitas levadas a efeito pelos cidadãos e pelas instituições nacionais, devidamente legitimadas, no sentido de anular agressões de qualquer natureza e origem, que tencionem romper a harmonia democrática nacional.

É imprescindível um conjunto de normas tipificando os crimes que possam ser cometidos contra a Segurança dos Nacionais, a Segurança da Nação, a Segurança do Regime Democrático, a Segurança do Estado e a Segurança Nacional, incluindo o entendimento sobre cada uma delas bem como autorizando as medidas de prevenção e repressão que a própria sociedade reclama. A confusão e a exacerbação nesses diversos conceitos acontecem nos sistemas supressivos da liberdade onde, sob as deformidades impostas à figura do Estado, é desnordeada e oprimida toda a Nação.

O problema de "asseguramento" é um problema de limite, de equilíbrio, de boa fé. O Estado, a Nação, o Regime Democrático, os Nacionais não podem, de per si ou em conjunto, abdicar de seus direi-

tos de defesa, mas cada um deve ter o seu circunscrito ao âmbito próprio.

A tipificação dos atos criminosos, definidos com cautela e precisão, sob inspiração dos postulados democráticos, permitirá à Justiça, na esfera e nos níveis de sua atuação, o eficiente processamento e julgamento dos delitos cometidos. Será evitado que a função penal degenera de instrumento de justiça em meio de castigar os atos de criminalidade duvidosa.

O confronto Poder *versus* Oposição é a força motora da História em todas as sociedades. A partir dos interesses dos que estão no poder, pode-se inferir os interesses dos que não o possuem e assim chegar-se à identificação dos rumos corretos que levam ao desenvolvimento e harmonia nacionais.

A Democracia haverá sempre de conviver com a inquietação e a diversidade de opiniões, fontes permanentes da renovação e do progresso. No entanto, ao direito de haver oposição, deve corresponder, para o Governo, o direito de governar.

A Democracia é um regime político baseado em três princípios fundamentais: da relatividade, o da rotatividade e o da reciprocidade do poder. Quanto à legitimidade do uso do poder, indispensável à vivência democrática em uma Nação, tem-se:

“Legitimidade de origem, isto é, legitimidade do acesso ao poder, decorrente de explícita outorga de faculdades governamentais, pela Nação, a um de seus mem-

bro”. É a origem popular do poder.

“Legitimidade corrente, isto é, legitimidade do uso do poder; esta, só a possuem aqueles que exercem o poder de modo a assegurar à Nação, que todos os meios disponíveis, ao serem empregados, não discrepam dos anseios autênticos e predominantes da própria Nação”.

“Legitimidade teleológica, ou legitimidade da destinação do poder, que não deverá ser utilizado em detrimento da Nação, seja na hipótese de levá-la a buscar o atingimento de objetivos espúrios, seja na de pretendem os governantes fazer uso do poder em benefício próprio, em lugar de orientar todos os esforços na busca do Bem-Comum”.

A falsa legitimidade é pior do que a ausência da legitimidade. É a consagração da impostura. E a corrupção é a expressão moral mais comum, secreta e tortuosa da impostura. E a preservação do poder, a todo custo, torna necessários o centralismo, o elitismo e a repressão, acompanhados pela ineficiência, pela estagnação e pela alienação.

Não existe Democracia econômica de um lado e Democracia política de outro — ela é um fenômeno indivisível. A relação entre o desenvolvimento econômico e a Democracia é das mais instáveis e difíceis, uma vez que a ordem econômica deve respeitar a modelagem determinada pela ordem jurídica, pela ordem política e pela ordem social.

Sem a liberdade na economia, a liberdade política é fictícia.

Só uma relação econômica de equilíbrio entre os nacionais permite que haja uma boa relação política. Trata-se da extensão do regime democrático, da ordem política, à ordem econômica e social.

Ou a sociedade democrática resolve o problema econômico por meio democrático ou deixa de ser sociedade democrática. Contudo, a Democracia dispõe, e só ela, de

uma dinâmica interna capaz de fazê-la evoluir de uma democracia política a uma democracia também social e econômica.

Desenvolvimento Nacional, enquanto estado, seria o atingimento pleno do Bem-Comum, o que é utópico; ou a Nação satisfeita com o estágio atingido, o que é estagnação; enquanto ato, são as medidas levadas a efeito pelos cidadãos e pelas instituições nacionais, no sentido de continuar perseguindo o Bem-Comum.



O Major Brigadeiro (RR) Luiz Carlos Aliandro é da turma de Aspirantes a Oficial Aviador de 12 de agosto de 1944. Entre as diversas e importantes missões militares desempenhadas ao longo de sua carreira, foi o primeiro Comandante do Núcleo de Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro, Diretor do Curso Superior de Guerra e Chefe do Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra. É atualmente Presidente da ADESG (Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra), Brasília, DF.