



SEGURANÇA NACIONAL — CONCEITUAÇÃO DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

A contribuição da Escola Superior de Guerra ao pensamento político nacional é assunto fora de dúvida. Ao longo de quase trinta anos formaram-se em seus cursos regulares cerca de 3.500 brasileiros e mais de 25.000 frequentaram seus cursos de extensão e da Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG). O clima dos debates e os ensinamentos adquiridos naqueles cursos permearam faixa representativa das elites dirigentes e a metodologia para formulação da política nacional e planejamento governamental propugnada pela ESG influenciou sucessivos governos revolucionários. O binômio Segurança e Desenvolvimento tornou-se quase uma marca registrada de sua doutrina, embora numerosos outros aspectos dela também tenham sido importantes. Entre estes, ressalta-se seu caráter humanista, amplamente enfatizado no decorrer dos cursos e em seus manuais básicos.

O capítulo "Segurança Nacional", da "Doutrina Básica 1979" a ser lançada pela ESG em março próximo, é uma demonstração viva da utilidade, flexibilidade e adogmatismo da doutrina política da qual a ESG se orgulha. Atacada ultimamente como endeusadora da Segurança do Estado e incriminada de subordinação a correntes de pensamento externas, a ESG, no referido capítulo, reitera sua posição de humanismo filosófico e realismo político. Onde sentiu, contudo, que a distorção, proposital ou oriunda de uma má compreensão de seus textos, poderia continuar a ensejar explorações, didaticamente esclarece, com a precisão que três décadas de experiência com o dissenso lhe trouxeram.

"A Defesa Nacional" orgulha-se de apresentar em primeira mão o referido capítulo.

SEGURANÇA NACIONAL

1 — Segurança

Segurança é uma necessidade básica da pessoa e dos grupos humanos e um direito inalienável do homem e das nações. A palavra *Segurança* apresenta, assim, num mundo conturbado, um valor extraordinário sob qualquer prisma com que seja apreciada: religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico ou político.

O entendimento do que seja Segurança, embora apresente as variações naturais das diferentes abordagens, permite discernir, no desfilar de seus conceitos, uma noção de garantia, proteção ou tranqüilidade em face de ameaças ou ações adversas à própria pessoa, às instituições ou a bens essenciais, existentes ou pretendidos. Aquelas variações permitem, ainda, identificar os enfoques objetivo e subjetivo da garantia que, assim, poderá ser real ou imaginária. A última consideração é de grande valia na condução das modernas estratégias nacionais, onde, às vezes, são mais importantes a segurança ou insegurança imaginadas do que as realmente existentes.

Considerado o Bem Comum como o conjunto de condições capazes de propiciar a todos uma vida digna, a Segurança será um elemento indispensável à busca da maior aproximação possível daquele ideal, graças ao grau de garantia que deve proporcionar.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (Organização das Nações Unidas, 10 Dez 1948), por sua vez, diz em seu artigo 3º que "todo indivíduo tem direito à segurança de sua pessoa" e, em seu artigo 7º, que "todos têm o direito de ser protegidos". Para isso, desde muito, o Direito atribui responsabilidades a um Estado a serviço de todos, mas que de todos exige os deveres necessários à manutenção da Ordem Pública. O exato equilíbrio entre as obrigações e as responsabilidades do Estado voltado para o interesse coletivo e detentor do monopólio da força e as do cidadão possuidor de direitos naturais inalienáveis, mas subordinado à vontade geral constitui um dos mais difíceis problemas que os dirigentes de uma nação devem enfrentar.

Por outro lado, abandonando o campo interno e passando à grande arena mundial, verifica-se que a aspiração de segurança das nações é também uma regra. A existência simultânea de numerosos centros de decisões, os centos e tantos estados que formam hoje a comunidade das nações, acarreta, como entre os indivíduos, os choque de interesses, o conflito. Todos pretendem sobreviver, num mundo dominado pela autonomia e, conseqüentemente, pela rivalidade. Nos diversos países, povo e governo têm interesse em perpetuar sua existência na forma que desejam, que lhes é essencial para sua plena realização. Por isso, a Segurança se apresenta como aspiração real dos estados-nações e móvel de grande número de ações políticas nas relações internacionais. Estas ações se conjugam com o fortalecimento

da Expressão Militar do Poder Nacional, a *ultima ratio* na solução dos problemas entre Estados, apesar do sonho idealista de um desarmamento para a paz universal.

Vale aqui esclarecer que o reconhecimento da importância da Expressão Militar dentro da Segurança, particularmente no campo externo, representa apenas uma posição em face de uma humanidade imperfeita e, não, a exaltação do armamentismo e do uso da força. Não era outra a idéia do Papa Paulo VI quando asseverou:

"Um desarmamento sensato é uma outra armadura da paz. . . . A sua fraqueza, que se afigura incurável para os diagnósticos que se dizem realistas, dos estudos históricos e antropológicos, provém especialmente do fato de o desarmamento militar dever ser comum e geral, a fim de não vir a constituir um imperdoável erro de impossível otimismo, de ingenuidade cega e de excitante ocasião propícia para a prepotência de outrem. O desarmamento ou é atuado por todos, ou então é um delito por falta de defesa: a espada, no concerto da humana convivência, como esta se processa histórica e concretamente, não tem porventura sua razão de ser, para a justiça e para a paz? (Cfr. Rom. 13.4)".

A Segurança, quer seja do homem, quer seja da Nação ou do Estado, é, portanto, um valor primordial.

2 — Ambiente da Segurança

O trato dos assuntos de Segurança realiza-se, na maior parte das vezes, no chamado universo antagônico, aquele onde é admitida a existência de oposição voluntária aos esforços para se chegar aos resultados. Esta constatação, embora útil a nível de execução, seria danosa se insuficientemente analisada a nível de objetivos. A existência de oponentes, dotados de raciocínio e de vontade, exige planejamento sempre atualizado, sigilo e flexibilidade das ações; mas, acima de tudo, impõe uma elevação do costumeiro, em busca de causas, princípios e fins. Daí porque dizer-se que a compreensão do mundo pelo homem conduziria à Segurança ideal, pois não haveria oposição ou conflitos em qualquer nível. Esta utopia, apesar de não parecer factível, corrobora a idéia de que o entendimento das causas — razões de insegurança — é um dos elementos imprescindíveis para uma orientação correta na solução dos problemas da Segurança.

As razões para que uma nação não desfrute de segurança, junto com as oriundas, no campo externo, da sempre presente luta pelo poder, podem ser encontradas, internamente, entre as limitações das diversas expressões do Poder Nacional e entre os óbices que se antepõem à sua aplicação. Nas relações internacionais, por exemplo, o entendimento de Segurança, para alguns Estados, constitui nítida razão de insegurança para outros, pois poderá envolver a garantia de um *status quo* opressivo, verdadeira paz romana, ou a busca de domínio direto ou indireto de outros, seja pela expansão territorial à sua custa, seja pela submissão política, econômica ou cultural. Em outro exemplo, à medida que uma nação se projeta no cenário mundial e adquire capacidade de influenciar os assuntos internacionais, isto

é, cresce sua estatura estratégica, desperta ambições e cria novos interesses, dos quais podem resultar áreas de atrito com possibilidades de gerarem óbices que serão, em última análise, razões de insegurança.

Já no campo interno, o rol de razões de insegurança é bem grande. Pode iniciar-se na escassez de recursos necessários à satisfação de necessidades básicas e à compatibilização entre o que proteger e os instrumentos de proteção, e ir até as insuficiências políticas e psicossociais que impedem a participação esclarecida de elites e demais segmentos de uma nação no processo político e na evolução cultural de sua sociedade.

Sobreleva, no entanto, dentre todas as razões, a profunda crise do mundo contemporâneo, razão maior da insegurança generalizada entre as nações e dentro das próprias comunidades nacionais. Vive-se a era da prevalência dos bens materiais sobre os espirituais, a hora dos confrontos de gerações, de classes e de ideologias. Sua raiz talvez esteja no fato de que o homem sempre viu o mundo sob ângulos diferentes, por motivo, entre outros, de sua cultura e do meio físico em que vivia. A aceleração do progresso científico e tecnológico, cada vez mais intenso, deu a poucas gerações sucessivos conhecimentos e possibilidades de intercâmbio que antes levavam muitas e muitas décadas para sedimentar. A perplexidade, a insatisfação, o radicalismo e a ambição, a um só tempo, envolveram milhões de criaturas ante o desafio da vida. O protesto e a violência viram crescer sua participação no comportamento dos indivíduos, das comunidades e das nações.

3 — Aspectos da Segurança

As idéias anteriores permitem visualizar os inúmeros aspectos segundo os quais pode ser encarada a Segurança. Poderá ela ser Individual, Comunitária, Específica, Nacional ou Coletiva. O crescendo de âmbitos reflete apenas a maior complexidade e o maior vulto das responsabilidades do Estado em relação à Segurança, como seu provedor natural e, também, como titular de substancial parcela do Poder Nacional. Não há, necessariamente, prevalência dos últimos aspectos sobre os primeiros.

Sob o aspecto da Segurança Individual, o homem deverá sentir-se interna e externamente seguro, ou seja, ter garantidos, respectivamente a solução de seus problemas de saúde, educação, subsistência, moradia e oportunidade social, e a liberdade e direitos como os de propriedade, locomoção, proteção contra o crime, etc.

Sendo o homem um ser essencialmente gregário, não lhe bastará apenas a Segurança Individual; sob o aspecto da Segurança Comunitária, será necessária a garantia dos elementos que dão estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais, preservando a propriedade, o capital e o trabalho para sua plena utilização no interesse social.

Em síntese, deve o Estado assegurar a Ordem Pública, dentro da qual estão situadas a Segurança Individual e a Segurança Comunitária.

Se ao Estado cabe a responsabilidade de prover a Segurança Individual e a Comunitária, cabe-lhe também assegurar o grupo nacional, como um todo, contra interferências diversas, para que possam ser satisfeitos os interesses e aspirações nacionais. É a Segurança Nacional, que forçosamente terá de apoiar-se em um Poder Nacional fortalecido harmonicamente por uma Expressão Política, caracterizada por componentes e órgãos dinâmicos, estribados em legislação adequada; por uma Expressão Psicossocial que represente uma população de elevado nível sob os aspectos estáticos e dinâmicos, integrada num ambiente adequado e dotada de instituições sociais representativas; por uma Expressão Económica que possibilite à Nação um desempenho eficiente no plano interno e soberano no plano internacional; e, finalmente, por uma Expressão Militar alicerçada no fortalecimento das outras três expressões e, por sua vez, capaz de atuar com rapidez, eficiência e eficácia, para alcançar ou preservar os Objetivos Nacionais em face dos antagonismos ou pressões que justifiquem a aplicação violenta do Poder Nacional.

Apoiando-se nestas quatro expressões, deve-se entender que a Segurança Nacional se realiza, na sua plenitude, com a garantia da segurança das referidas expressões. É lógico admitir-se que, se a cada uma cabe proporcionar parcela característica de Segurança ao Poder Nacional, o grau de garantia deste Poder e, por extensão, da Nação, será função do nível de segurança de cada uma das expressões consideradas. Serão necessárias, então, cogitações e realizações visando à garantia de cada uma dessas expressões. São as Seguranças Específicas, que encaram as limitações organizacionais e funcionais das expressões do Poder Nacional, de modo a preservar suas respectivas capacidades de ação.

É importante o entendimento de que, enquanto a Segurança Nacional se preocupa com os antagonismos e pressões capazes de obstar a consecução e manutenção dos Objetivos Nacionais, a Segurança Específica de cada expressão do Poder Nacional se preocupa com as próprias limitações para, superando-as, aumentar seu grau de participação no quadro da Segurança Nacional.

Finalmente, não é possível omitir-se a concepção de Segurança Coletiva. Decorre ela da idéia segundo a qual o Poder Nacional pode ser fortalecido em consequência do apoio mútuo que se venha a estabelecer com outros centros de poder, isto é, com um determinado grupo de países, buscando-se nessa relação mútua a eliminação de controvérsias recíprocas e uma maior capacidade de conquistar e manter os objetivos de interesse comum.

É preciso ficar claro, contudo, que, apreciar o aspecto Segurança Coletiva não significa, de maneira alguma, que ela se sobreponha à Segurança Nacional ou seja, mesmo, um último estágio desta. A Segurança Coletiva é uma complementação da Segurança Nacional, que a coloca sempre a seu próprio serviço.

4 — Segurança Nacional

A apresentação dos diversos aspectos da Segurança salientou a função de catalisador da Segurança Nacional, unindo desde a Segurança Individual até sua

extensão além de fronteiras nacionais, a Segurança Coletiva, e permitindo sua combinação de modo a proporcionar à Nação o grau de garantia desejado. É necessário, todavia, que antes de dar forma ao conceito que esta Escola formula sobre Segurança Nacional, seja evitada uma visualização deformada que a coloque como onipotente e todo-poderosa nas mãos de um Estado só a ela dedicado.

Antes de mais nada, Segurança Nacional pode ser encarada como uma *situação da Nação* como um todo. Ordem e tranqüilidade gerais são exigências do mais alto valor para a realização das atividades nacionais que conduzem ao progresso, ao desenvolvimento, em suma, ao Bem Comum. Não pode, contudo, a Segurança Nacional receber o tratamento de um fim em si mesma. Ela tem de existir para algo que lhe é superior.

Além desse enfoque, a Segurança Nacional pode ser encarada como uma função *quase exclusiva* do Estado, uma vez que este é a instituição concentradora de poder e instrumental por excelência. A *responsabilidade* pela Segurança Nacional, no entanto, não é exclusiva do Estado, mas é de *toda a Nação*, já que não se pode conceber apenas a garantia da existência do Estado, mas a da Nação, com seus indivíduos, seu patrimônio, suas instituições, seus valores, sua cultura. E, como um bem de uma Nação e imperativo moral de sua sobrevivência, a Segurança reclama a cooperação de todos os seus cidadãos.

Vale, agora, apresentar seu conceito:

Segurança Nacional é a garantia que, em grau variável, é proporcionada à Nação, principalmente sob a égide do Estado, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais, a despeito dos antagonismos e pressões existentes ou potenciais.

Se à Nação se antepõem antagonismos e pressões de origem externa e que se situam no domínio das relações internacionais, o problema é de Segurança Externa. Se, porém, os antagonismos e pressões são de qualquer origem, mas podem vir a manifestar-se ou a produzir efeitos no âmbito interno do país, o problema é de Segurança Interna.

Em qualquer circunstância, contudo, os problemas que interessam à Segurança Nacional ficam adstritos a antagonismos e pressões que verdadeiramente dificultam ou impedem o atingimento e a manutenção dos Objetivos Nacionais. É uma generalização indevida, por via de perversa busca às origens, a colocação de incidentes menores da vida de uma Nação sob a égide da Segurança Nacional. Tal procedimento, pretendendo expandir-lhe a ação, na realidade apequena-lhe as finalidades e a coloca, não mais como a garantia da realização dos destinos nacionais, mas, sim, como um símbolo de restrição, próprio de regimes totalitários.

5 — Doutrina Política Nacional de Segurança

Durante cerca de vinte anos, a Escola Superior de Guerra tratou apenas de Doutrina Política Nacional de Segurança, antes de chegar a uma Doutrina Política Nacional de Segurança e Desenvolvimento. Ainda hoje, o substrato de muitos ensinamentos relativos a este enfoque global revela sua origem.

Não se torna necessária, portanto, uma abordagem específica da Doutrina Política Nacional de Segurança, mais conhecida como Doutrina de Segurança Nacional, que a ESG estabelece. Está ela presente, a par da Doutrina Política Nacional de Desenvolvimento, em todos os temas aqui estudados.

Na atual conjuntura brasileira, cumpre apenas salientar que a Segurança Nacional se encontra corporificada na Carta Magna e numa multiplicidade de leis, decretos e toda sorte de instrumentos legais, mercê da influência exercida pela Escola Superior de Guerra sobre o pensamento político nacional, mormente após a Revolução de 1964.

Reitere-se, todavia, que o propósito e o alcance da Doutrina Política Nacional de Segurança não devem ser interpretados além do plano meramente acadêmico, já que, por força da situação institucional desta Escola, sua Doutrina não tem natureza imperativa. Além disso, políticos não decidem à luz e ao abrigo de uma meditação doutrinária. Estão sempre a braços com a realidade conjuntural, que lhes impõe um compromisso entre a ética e a eficiência, numa trajetória de erros e acertos em constante reavaliação.

6 — Segurança e Defesa

O desenvolvimento científico e tecnológico, a concentração de poder nos estados-nações e a sofisticação das estratégias utilizadas, que permitem desde o holocausto nuclear inesperado até a sutil impregnação de governantes e governados adversários como preparação a um domínio político — tudo isto evidenciou que a sobrevivência dos estados-nações não mais poderia ser cogitada apenas em relação à guerra em seu conceito mais comum (realização de operações militares) ou somente na iminência de sua manifestação concreta. Uma primeira consequência foi o desenvolvimento das atividades que permitem a uma nação passar, em tempo mínimo, de uma situação normal a uma de emergência bélica e que, atualmente, em alguns casos, atingiu ao extremo de se manterem segmentos de seu Poder Nacional em prontidão permanente. Outra consequência, já aqui também produto do aprofundamento dos estudos sobre Segurança e Poder Nacionais, foi o realce dado à Segurança em detrimento da Defesa. É conveniente, por isso, a caracterização das diferenças conceituais.

O General Lyra Tavares em 1966, assim distinguiu os dois termos:

“A Defesa se organiza com o fim especial de repelir um ataque previsto, ao passo que a Segurança, no sentido em que a encaramos, é estabelecida como

cobertura integral contra tipo de ameaça que ela própria — a Segurança — torna inoperante e desencoraja.”

E sintetizava:

“Segurança é um *estado*, ao passo que defesa é um *ato* — diretamente ligado a determinado tipo de ameaça caracterizada e medida”.

O Marechal Castello Branco, em 1967, salientou o plano mais amplo e elevado da Segurança:

“O conceito tradicional de defesa nacional coloca mais ênfase sobre os aspectos militares da segurança e, correlatamente, sobre os problemas de agressão externa. A noção de segurança 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* . . .”

A posição da Escola Superior de Guerra é esta de seus eminentes mestres. No mundo, no entanto, há variações conseqüentes, a grosso modo, dos regimes políticos e dos estágios de desenvolvimento dos diversos países. Nos regimes totalitários, embora Segurança e Defesa sejam abrangentes e incidam sobre toda a Nação, voltam-se particularmente para a sobrevivência do Estado; nos regimes democráticos, o Estado perde a ênfase em benefício da Nação. Por outro lado, entretanto, surge um divisor entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos. Os primeiros salientam as necessidades da Defesa, já que as vulnerabilidades da Nação são menores, ao passo que os últimos, em sua maioria, alinham-se com o pensamento desta Escola.

7 — Segurança e Desenvolvimento

O processo incessante de atingimento do Ideal, a busca continuada do Bem Comum por parte de uma Nação, não se deve constringer nos estreitos limites de simplificações de raciocínio que apresentem rotas de aparentemente fácil seguimento, sem levantar as complexidades inerentes a qualquer empreendimento humano.

Segurança e Desenvolvimento Nacionais merecem, pois, neste ponto, uma análise de suas ligações.

Afirmava-se inicialmente que a relação que unia os dois termos era de mútua causalidade: quanto mais desenvolvida fosse uma nação, mais segurança teria; quanto mais em segurança estivesse, mais facilidade haveria no seu desenvolvimento. O Secretário da Defesa norte-americano, Robert McNamara, em obra mundialmente citada, apresentou a relação entre a instabilidade política e o desenvolvimento, com dados definitivos à época. Mais tarde, contudo, verificaram-se outras complexidades que tornavam a relação, embora de grande valia, sujeita a restrições. O desenvolvimento em si pode, inclusive, acarretar razões de inseguran-

ça, como o tão mencionado "despertar das expectativas crescentes". A Segurança necessita ser adequada e medida para que não se torne um entrave ao Desenvolvimento.

Uma coisa é certa, contudo: o Desenvolvimento exige um razoável grau de Segurança e esta um processo continuado de Desenvolvimento. A melhor colocação parece ser aquela segundo a qual os dois conceitos são interligados, interdependentes e a prioridade, ora de um, ora de outro, será função da conjuntura que se está vivendo. Tudo vai depender das circunstâncias, dos objetivos a atingir, dos antagonismos a vencer, das ações a realizar e dos recursos de que se dispõe.

Por exemplo: os Estados Unidos, durante muito tempo, dedicaram-se ao Desenvolvimento, aplicando nele todas as suas energias; a partir da Segunda Grande Guerra, no entanto, a situação inverteu-se e aquele país passou a enfatizar a Segurança, ao assumir a condição de líder de um dos blocos em que se dividiu o mundo. Na União Soviética, deu-se o contrário: a partir da Revolução de 1917, o maior dos esforços foi concentrado na Segurança do Estado; ultimamente, a União Soviética volta-se também ao Desenvolvimento da Nação, preocupada em dar melhores condições de vida à população, cedendo assim a pressões internas, como imperativo mesmo da segurança do Estado.

No Brasil, dois pronunciamentos dos últimos governos mostram, também, a influência da conjuntura, embora, no último deles, a estratégia adotada possa ser considerada a de um risco calculado.

"Não há Desenvolvimento sem Segurança" (Pres. Médici).

"O máximo Desenvolvimento possível com o mínimo de Segurança indispensável" (Pres. Geisel).

Fica claro, pois, que, sob um enfoque político, não há como se dar precedência à Segurança ou ao Desenvolvimento, uma vez que ambos devem estar atendidos equilibradamente. Será, todavia, sob o enfoque estratégico, isto é, considerados os óbices existentes ou potenciais, evidenciados na conjuntura, que as ações se inclinarão para um ou para outro pólo.

Segurança e Desenvolvimento, ademais, tanto podem ser entendidos como *processos* a serem desdobrados, como *situações* a serem alcançadas.

Um país é dito *desenvolvido* quando atingiu níveis de vida satisfatórios em relação à comunidade internacional. É uma situação alcançada e permanentemente mantida mediante o processo do Desenvolvimento.

Um país é dito *seguro* se desfruta de razoável garantia quanto à conquista e manutenção de seus Objetivos Nacionais. É uma situação alcançada e mantida mediante o processo de permanente prevenção e eventual repressão que caracteriza a Segurança.

Inseparáveis os dois conceitos, contidos ambos, como situação, no Bem Comum, depreende-se que seu próprio estudo diferenciado resulta de uma abstração metodológica, ditada por motivos didáticos. Somente no plano prático das

ações é que se poderá encontrar a preponderância de um ou de outro aspecto, sendo certo, ainda assim, que as repercussões serão sempre globais, isto é, uma ação voltada ao Desenvolvimento repercutirá, normalmente, sobre a Segurança e vice-versa.

Tanto Segurança como Desenvolvimento, enfim, se definem e atuam através das quatro Expressões do Poder Nacional.

BIBLIOGRAFIA

- ARON, Raymond — *Paix et guerre entre les nations* — Calmann Lévy, 3^o ed., Paris, 1962.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar — C-01-67 — *Segurança e Desenvolvimento. Conceito de Segurança Nacional* — ESG, Rio, 1967.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA — C4-123-70 — *Política Nacional* — ESG, Rio, 1970.
- LYRA TAVARES, Aurélio de — *Segurança Nacional, Antagonismos e Vulnerabilidades* — Bibliex, Rio, 1958.
- MACNAMARA, Robert S. *A essência da segurança*, trad. Leônidas Gontijo de Carvalho — IBRASA, S. Paulo, 1968.
- PAULO VI, Papa — *As verdadeiras armas da paz* — Vaticano, 1975.