DOUTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL: MUITO CITADA, POUCO COMENTADA*

FRANCISCO DE SOUZA BRASIL**

1. Introdução. 2. Segurança nacional. 3. Doutrina de segurança nacional e seus componentes. 4. Conclusão.

1. *Introdução*

Porque, hoje, fala-se tanto em "Segurança"? Exatamente por vivermos em plena insegurança. Rápida, incompleta e, por certo, superficial análise da conjuntura, constituiu-se, sem dúvida, em indicador precioso a justificar aquilo que afirmamos. A disputa leste oeste transcende o aspecto ideológico para se transformar em franco e perigoso confronto entre duas superpotências. O outrora monolítico bloco comunista, apresenta, por sua vez, tremendas fissuras. China. Albânia. O Oriente próximo, médio, remoto — encontra-se em visível ebulição. A África é pacto constante de disputas graves a gerarem inquietações em todo o Mundo. E assim sucessivamente... Negar esses fatos, procurar desfigurá-los com argumentos tendenciosos e emocionais será denegrir a própria realidade que aí está, gritante, a desafiar a argúcia de analistas — nem sempre isentos e desapaixonados — mais interessados em enxergar aquilo que lhes convenha que, propriamente, em ver a nudez crua da verdade ainda mesmo envolta no manto diáfano da fantasia.

* Conferência pronunciada no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio.

** Professor no Rio de Janeiro e ex-estagiário da Escola Superior de Guerra.

2. *Segurança Nacional*

Para que, da "Segurança", seja possível retrato sem retoques a ensejar imagem veraz, objetiva e realista, urge algumas considerações prévias. Em primeiro lugar, foi o próprio evolver da civilização — com suas contradições, contrastes e confrontos — que ensejou o aparecimento, não raro distorcido, dessa imagem preocupante e avassaladora.

2.1 Origem, finalidade, evolução

A ciência e a tecnologia, transformando a guerra, de localizada em total, de convencional em nuclear, fizeram com que, pouco a pouco, o antigo conceito de "defesa" fosse, paulatinamente, evoluindo para outro, mais amplo, de segurança. A defesa é um ato. Ninguém pode, permanentemente, viver defendendo-se. Mas, em troca, sendo a segurança muito mais abrangente, não mais é lícito ignorá-la, pois se constituiu em autêntico estado, contrapondo-se à transitoriedade da defesa. Abundam exemplos históricos. Longo seria citá-los todos. Em segundo lugar, ao contrário daquilo que, por ignorância ou má-fé, muitos imaginam, apesar de contemporânea, a segurança vem sendo estudada, há décadas, nos países democráticos do Mundo. Em 1927 — mais de dez anos antes da Segunda Grande Guerra — os ingleses fundaram o "Imperial Defense College". A França, em 1936, cria o "Instituto Superior de Altos Estudos para a Defesa Nacional". Finalmente, em 1946, os Estados Unidos organizaram o "National War College". Evidente que, em cada uma dessas instituições, existem peculiaridades que refletem, tanto quanto possível, o singularismo de cada um dos países onde as mesmas se encontram sediadas. Mas, em todas e em cada uma delas, procura-se, objetivamente, estabelecer uma doutrina, complementada por uma política e tentativamente realizada através de certa e adequada estratégia. Finalmente, em terceiro lugar, como muito bem frizou Robert Mc Namara, "em uma sociedade que se está modernizando, Segurança significa Desenvolvimento... Segurança não é material militar, embora esse possa ser incluído no conceito; não é força militar, embora possa abrangê-la; não é atividade militar tradicional, embora possa envolvê-la. Segurança é Desenvolvimento e sem Desenvolvimento não pode haver Segurança" — in *A Essência da Segurança.* Entretanto, antes do eminente estudioso, o Brasil pode orgulhar-se de haver inserido, em sua Bandeira Nacional, algo semelhante. Como sabido, as origens positivistas da República

levaram seus idealizadores a inscreverem muitos dos postulados defendidos por Augusto Comte nas instituições então recém-criadas. Assim, repita-se, a Bandeira Republicana. O dístico, completo, que nela está sintetizado, é um dos axiomas do positivismo. "O amor por princípio, a ordem por base, o progresso por fim". Ordem e Progresso. Substitua-se a palavra "ordem" por outra de idêntica sinonímia — conquanto, à época, pouco empregada — "segurança" e mude-se "progresso" por desenvolvimento, palavra que lhe é assemelhada, e ter-se-á, com antecipação, aquilo que, hoje, suscita tantas discussões e gera tantas polêmicas, estabelecendo-se aquela relação de "mútua causalidade" que Castelo Branco, na Escola Superior de Guerra, soube tão bem caracterizar. Abordadas, pois, essas preliminares, que será "Segurança Nacional"? Responde a indagação, com meridiana clareza, conceito muito pouco conhecido e, por isso mesmo, não raro distorcido por ignorância ou má-fé. "Grau de garantia que — através de ações Políticas, Econômicas, Psicossociais e Militares — o Estado proporciona à Nação para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais a despeito dos antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais". Tal qual uma fórmula matemática, impõe-se algumas deduções. Pode alguém, honestamente, ser contra esse conceito? Racionalmente pode ser contestado? A conjuntura — nacional e internacional — enseja, no momento, atitude alternativa face a essa realidade, gritante, palpável, indisfarçável? A negativa, em boa-fé, impõe-se de maneira absoluta... Decompondo cada um dos termos conceituais, fácil será perceber que, como todo grau, a Segurança é relativa a determinada época, a certa civilização e sensível a aspectos peculiares de uma região. Também será essencialmente dinâmica e transitória. Aquilo que, hoje, é tido como "segurança", amanhã — alteradas as premissas do silogismo — outra fatalmente será a conclusão. A "segurança", sendo dinâmica, concretiza-se através de ações. E, dentre elas, prioritariamente, mencionam-se as políticas, demonstrando, clara e irrefutavelmente, que a Política — "arte, técnica ou ciência de governo" — orienta, coordena, estimula, as demais que, através de adequada estratégia, intentam conquistar e/ou manter os objetivos nacionais. Entretanto, característica singular da essência da segurança, tudo isso repousa no pressuposto de "antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais". Não existindo esses, aquela não subsistirá. Mas alguém nega, sem desamor é verdade, viver o Mundo em campo minado pelos antagonismos e semeado de pressões? Que se entende, através de linguagem escorreita e sintética, como sendo aqueles "objetivos nacionais" que a Segurança visa a alcançar e manter?

Di-lo, com objetividade, conceito oriundo da Escola Superior de Guerra: "são, portanto, Objetivos Nacionais a cristalização de interesses e aspirações que, em determinada fase de sua evolução cultural, toda uma nação busca satisfazer".

Exposto, sumariamente, o que se entende como "segurança", importa estudar, rapidamente, o papel desempenhado pela Escola Superior de Guerra, há mais de três décadas, no estabelecimento dessa doutrina que, hoje, repita-se, transcendeu os limites estreitos que a bitolavam transformando-se em algo muito mais sofisticado.

Fundada em 1948, baseou-se nos seguintes princípios fundamentais: "A Segurança Nacional é função do potencial geral da Nação do que de seu potencial militar.

2. O Brasil possui os requisitos básicos (área, população, recursos) indispensáveis para se tornar uma grande potência. 3. O Desenvolvimento do Brasil tem sido retardado por motivos suscetíveis de remoção. 4. Como todo trabalho, a orientação dessa aceleração exige a utilização de uma energia motriz e de um processo de aplicação dessa energia. 5. O impedimento até agora existente contra o surgimento de soluções nacionais para os problemas brasileiros é devido ao processo de aplicação de energia adotado e à falta de hábito de trabalho em conjunto. 6. Urge substituir o método dos pareceres por outro método que permita chegar-se a soluções harmônicas e equilibradas. 7. O instrumento a utilizar, para a elaboração do novo método a adotar e para a sua difusão, consiste na criação de um instituto nacional de altos estudos funcionando como centro permanente de pesquisas". Em seus primórdios, tateando, experimentando e discutindo, a Escola Superior de Guerra, tentativamente, em trabalho de pesquisa pioneiro, considerava o "Planejamento da Segurança" envolvido por três a saber: a) o Planejamento do Fortalecimento do Potencial nacional que visava aumentar todos os meios com que poderia contar o Estado, para atender aos seus desígnios, na paz e na guerra; b) o Planejamento da Mobilização que pretendia tornar esses meios utilizáveis para atender emergências nacionais; c) o Planejamento de Guerra que enfocava o emprego dos meios mobilizáveis.

Infelizmente, também nesse caso, não será possível descer a maiores minúcias quanto à evolução daquilo que antes se entendia como Mobilização, face ao seu conceito contemporâneo. Em passado distante, mobilizar equivalia a passagem do "pé de paz para o pé de guerra". Atualmente. além de incrementar a transformação do Potencial em Poder Nacional,

visa ao atendimento, dentro de prazos definidos, das necessidades de recursos, em todos os campos, para a realização de ações de emergência que, necessariamente, não são, apenas, de guerra. Abstraindo, pois, a mobilização e seu planejamento, considerava a ESG o "fortalecimento do Potencial" como *um dos ciclos* do planejamento da segurança. O panorama, porém, alterou-se substancialmente. Analisando, tanto quanto possível, cada um dos regulamentos da ESG, fácil será constatar que o primeiro — Decreto n.º 27.264, de 28 de setembro de 1949 — recomendava "uma convergência de esforços no estudo e solução dos problemas de segurança nacional", formalizando, pela primeira vez, o binômio "segurança e desenvolvimento". O segundo — Decreto n.º 35.187, de 11 de março de 1954 — também situava na área da política da Segurança Nacional as atividades prioritárias do estabelecimento. O terceiro — Decreto n.º 50.352, de 17 de março de 1961 — na mesma área, insere, como novidade, o estudo e conseqüente ensaio de metodologia apropriada à formulação e desenvolvimento de uma Política de Segurança Nacional, incluindo Técnica de Planejamento à mesma adequada. O quarto — Decreto n.º 53.080, de 4 de dezembro de 1963 — repete, em termos assemelhados, os mesmos princípios pelo anterior explicitados. O quinto finalmente, — Decreto n.º 72.699, de 27 de agosto de 1973 — consagra definitivamente a evolução que ora estamos a rastrear.

Consoante o disposto no art. 24, § 1.º, expressa e expressivamente e declarado que o Curso Superior de Guerra destina-se, *verbis*, a "habilitar civis e militares para o exercício de funções de Direção e Assessoria, especialmente dos órgãos responsáveis pela formulação e planejamento da Política Nacional de Segurança e Desenvolvimento.

Um dos grandes Comandantes da Escola Superior de Guerra, General Augusto Fragoso, é taxativo: "A Segurança Nacional que, nos primeiros anos da Escola era admitida como abrangendo o Desenvolvimento, passou a ser considerada ao lado desse, estreitamente interrelacionada com ele, inscritas as duas áreas, Segurança e Desenvolvimento, no campo mais amplo da Política Nacional". — Ainda em outro pronunciamento significativo, a mesma autoridade admite, licitamente que, "no campo dessa nova doutrina matriz (Doutrina Política de Segurança e Desenvolvimento) se inscrevam, como doutrinas derivadas específicas, uma de Segurança e outra de Desenvolvimento", sendo que tudo indica "a preponderância lógica do Desenvolvimento".

2.2 Aspectos legais

Por último, "the last, but not the least", ligeiro esboço destinado a situar, ainda que de forma imprecisa sincopada, a presença da Segurança no Direito Positivo Brasileiro. Em "Os três poderes e a Segurança Nacional", conferência proferida na Escola Superior de Guerra pelo então Procurador Geral do Estado da Guanabara, Professor Diogo de Figueredo Moreira Neto, 1972, afirma-se enfaticamente que: A *função de segurança* esteve sempre positivada constitucionalmente, desde a primeira Carta, outorgada por D. Pedro I, em 25 de março de 1824.

No art. 102 fornece-se um elenco, não exaustivo, das atribuições do Imperador como Chefe do Poder Executivo, encerrando-se com a seguinte: *"Prover a tudo que for concernente à segurança interna e externa do estado na forma da Constituição"*.

Observe-se que já se diferenciava perfeitamente a segurança externa e a interna; a distinção é repetida adiante, ao dispor o legislador constitucional sobre a *força militar,* a ela cometendo-se missão de *defesa* contra inimigos *externos* ou *internos*" (art. 145).

À Primeira Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, consagrava, também, expressamente, em seu art. 15 a tripartição de poderes, afirmados como "órgãos da soberania nacional", com as características de harmonia e independência, mas a função de segurança continuava maciçamente com o Poder Executivo, conforme se pode apreciar na relação das atribuições do Presidente da República (art. 48, incisos 3.°, 4.°, 7.°, 8.° e 15.°), relevando, entre estas atribuições, o comando supremo das forças de terra e mar (art. 48, 3.°), às quais, por sua vez, competia a "defesa da Pátria no exterior e a manutenção das leis no interior" (art. 14).

A Emenda Constitucional de 1926 acrescentou às responsabilidades de segurança afetas ao Poder Executivo duas novas atribuições: à de definir e guardar a nacionalidade das minas e jazidas necessárias à segurança nacional (art. 72, § 17, b) e de expulsar estrangeiros perigosos (art. 72, § 33).

A Constituição de 16 de julho de 1934, mantendo os mesmos três poderes, repetia a designação de "órgãos da soberania nacional", mas já apresentava aperfeiçoamentos no conceito e distribuição da função de segurança. Continuava ela, precipuamente, responsabilidade do Presidente da República, como Chefe do Poder Executivo (art. 56, 7.°, 8.°, 9.° e 10) mas suas funções se dividiam entre as Forças Armadas destinadas a "defender a Pátria e garan-

tir os poderes constitucionais, a ordem e a lei" (art. 163) — e um novo *órgão específico* — O Conselho de Segurança Nacional incumbido de estudar e coordenar as questões a esta relativas (art. 159).

Além destas importantes inovações, inaugurando o planejamento integrado da função de segurança, surgia o comprometimento do Poder Judiciário, tanto pela Justiça Comum, julgando "os crimes políticos e os praticados em prejuízo de serviço ou interesse da União" (art. 81, i), como pela Justiça Militar, julgando militares e civis "nos casos expressos em lei para a repressão de crimes contra a segurança externa do país" (art. 84) e cometidos "na zona de operações durante grave comoção intestina" (art. 85).

Além das inovações apontadas, passavam, as Forças Armadas, a tutelar internamente, não só o império da *lei,* como na concepção restritiva liberal já o faziam, mas o da *ordem* (art. 126). A menção à ordem, entendida como *ordem pública,* era uma conquista social bem à weimariana, pois não mais se tratava da mera ordem legal, da clássica *ordo juris,* que representaria, doravante, um mínimo de segurança desejável, mas do conceito ampliado de *ordem social* a fim de compreender a defesa contra atuações ilegítimas que reclamam pronta e enérgica repressão.

As tendências totalitárias, manifestadas em vários países do mundo, marcadamente no segundo quartel do atual século, refletiram-se, entre nós, na Carta autocrática de 10 de novembro de 1937, concorrendo para uma estagnação, se não mesmo involução, no conceito, até então em aperfeiçoamento, de função de segurança.

As Forças Armadas perdiam sua tradicional e elevada conceituação para serem reduzidas a *status* de guarda pretoriana quando o art. 161 as definiu como instituições destinadas à fiel obediência à autoridade do Presidente da República.

Quanto ao Conselho de Segurança Nacional, perdia também a atribuição de *coordenar* a segurança nacional, ficando apenas, com a de *estudar* as questões a ela relativas, prejudicando, assim, em força, influência e autoridade doutrinária.

Várias Emendas posteriores — Leis Constitucionais — trouxeram algumas alterações ao quadro, valendo destacar apenas as seguintes: a Lei Constitucional n.º 1, de 16 de maio de 1938, que definia os crimes contra a segurança nacional especialmente o de terror; a Lei Constitucional n.º 7, de 30 de setembro de 1942, que alterando o art. 173 da Carta de 1937, distribuiria julgamento dos "crimes cometidos contra a estrutura das instituições e a segurança do Estado" à Justiça Militar e ao Tribunal de Segurança

Nacional; e ainda, a Lei Constitucional n.º 14, de 17 de novembro de 1945, que, extinguindo o Tribunal de Segurança Nacional, devolvia à Justiça Comum, Civil ou Militar, conforme o caso, o processamento e julgamento dos crimes contra a segurança nacional.

A Carta redemocratizante de 18 de setembro de 1946 restabeleceu os marcos já alcançados em 1934 e introduziu, pela primeira vez, o conceito de defesa interna contra ideologias e doutrinas contrárias à democracia (art. 141, § 13).

Com o Presidente da República ficou a maior parte das atribuições (art. 87, VIII, XI, XII e XIII), sendo que as mais importantes são o comando supremo das Forças Armadas (art. 87, XI) e a direção do Conselho de Segurança Nacional (art. 179, § 1.º).

As Forças Armadas recuperavam então sua posição de guardiãs da Pátria, da Constituição, da lei e da ordem (art. 177, com a fórmula ampla de 1934) e o Conselho de Segurança Nacional, algumas das atribuições executivas (art. 180, I, II e III).

Merece destaque ter ocorrido sob a égide da Carta de 1946 a promulgação da Lei n.º1.802, de 5 de janeiro de 1953, dispondo sobre "Segurança do Estado", definindo crimes contra o Estado e a ordem política e social.

Sobrevindo a Revolução de março de 1964, após inúmeras alterações parciais resultantes de atos de nível constitucional, e com o fito de incorporar as novas conquistas positivas trazidas esparsamente pelo movimento vitorioso, a Constituição de 24 de janeiro de 1967, adotando textualmente a divisão clássica de poderes, continuou a distribuir a função de segurança mais ou menos na linha da Carta anterior.

Sua importância, contudo, no aperfeiçoamento do conceito de segurança nacional é inegável, basta citar a exigência de uma seção inteira, com três longos artigos, dedicada ao tema sob análise (Seção V, do Capítulo VII, do Título I).

Continua o Poder Executivo com as principais atribuições de segurança nacional, como as expressadas no rol enunciativo da competência do Presidente da República (art. 83, IX, X, XII, XIII e XIV), especialmente o comando supremo das Forças Armadas (art. 83, XII).

Mas a experiência veio demonstrar que a formulação da base normativa não deveria ser totalmente dissociado da ação em concreto e, assim, possibilitou-se ao Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional, em casos de urgência ou de interesse público, expedir *decretos-leis* sobre temas de segurança nacional (art. 58, I).

Continuaram, no plano do Executivo, os dois grandes órgãos de decisão e ação: o Conselho de Segurança Nacional (art. 90), para assessorar o Presidente, já não só no *estudo* como na formulação e na conduta da segurança nacional, e as Forças Armadas (art. 92), com a quádrupla missão básica: defender a Pátria, garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem (art. 92, § 1.º).

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, deu nova redação à Constituição de 1967, formando juntamente com o Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, com o Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, e com o Decreto-lei n.º 898, de 29 de setembro de 1969, e alguns textos esparsos menos importantes, a *base positiva atual da segurança nacional.*

Há, todavia, quanto ao Poder Executivo, alterações de fundo a consignar. O art. 55, I, é o que autoriza o Presidente da República a baixar decretos-leis em matéria de segurança nacional; o art. 57, VI, prevê a concessão de anistia por lei (co-participação do Poder Legislativo) por promoção do Presidente da República e ouvido, previamente, o Conselho de Segurança Nacional; o art. 81 introduz inovações na competência do Presidente da República para aprovar nomeação de Prefeito de Municípios declarados de interesse da segurança nacional (art. 81, VII), declarar guerra e fazer a paz (art. 81, X), exercer o comando supremo das Forças Armadas (art. 81, XIV), decretar a mobilização total ou parcial (art. 81, XV) e declarar o estado de sítio (art. 81, XVI).

O Capítulo VII, Seção V é dedicado à segurança nacional com uma *definição global de responsabilidade* assim estabelecida no art. 86:

"Toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei".

O art. 87 cria o Conselho de Segurança Nacional, com funções de assessoria direta do Presidente da República para *formulação* e *execução* de política de segurança nacional, fórmula, como se vê, bem mais aperfeiçoada que a do texto de 67 que falava em "formulação e conduta".

O art. 89 é que enunciou as atribuições do Conselho, inclusive a altamente polêmica do item I: "estabelecer os objetivos nacionais permanentes".

Finalmente, nos arts. 90 e 91 exprimem-se os conceitos e atribuições das Forças Armadas com algumas alterações, dentre as quais avulta a definição de sua *essencialidade* à execução de política da segurança nacional (art. 91, *caput*).

O Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, com sua alteração de 29 de setembro de 1967, dedica o Título VIII, com dois capítulos, à segurança nacional, dispondo sobre a organização do Conselho Nacional de Segurança e do Serviço Nacional de Informações.

Finalmente, o Decreto-lei n.º 898, de 29 de setembro de 1969, revogando os Decretos-leis n.ºs 314 e 510 e consolidado os dispositivos desses diplomas com algumas novidades, vem a constituir o principal instituto ordinário no trato da segurança do Estado, isso sem detalhadamente mencionar legislação recente que, em certos casos, deu enfoque distinto ao aludido problema.

2.3 Desdobramentos

Evidente que, tendo em vista o envolvimento daquilo que se entende como "Segurança", acrescido de uma cada vez maior sofisticação de conceitos, situando a política de segurança ao lado daquela voltada para o desenvolvimento, e ambas integrando uma política nacional, importa, rapidamente, fixar diretrizes que, gerando conceitos, facilitem exata compreensão de todos os termos componentes do raciocínio.

Assim, na linguagem, enxuta, da Escola Superior de Guerra, política nacional "é a arte de estabelecer os objetivos nacionais, mediante a interpretação dos interesses e aspirações do povo, e de orientar a conquista e preservação daqueles objetivos".

Já a Política Nacional de Desenvolvimento, "integrada na política nacional, é a arte de orientar o Poder Nacional no sentido de seu fortalecimento global, visando a conquista e a manutenção dos objetivos nacionais".

Por sua vez, a Política Nacional de Segurança, também "integrada na política nacional, é a arte de orientar o Poder Nacional, visando *garantir* a conquista e a manutenção dos objetivos nacionais".

Evidente que a política não *executa,* mas *orienta.*

Com a finalidade específica de executar, existe a estratégia que, como estratégia nacional, "é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional, considerados os óbices existentes ou potenciais, para alcançar e manter os objetivos fixados pela política nacional".

Em primeira aproximação, tentativa, enquanto a Política Nacional, como um todo, vislumbra, de preferência, os *fins* a atingir, a estratégia, globalmente considerada, preocupa-se, mais, com os *meios* necessários, graças

aos quais seja possível alcançar aquelas finalidades que, em se tratando da política, são os citados objetivos nacionas.

Conhecido o conceito daquilo que se entende como Objetivos Nacionais, necessário será precisar, sinteticamente, como entender o que sejam óbices, considerando-se que, esses, antepõem-se à conquista e manutenção daqueles objetivos que, formulados pela política devem ser alcançados e mantidos através da estratégia.

Ainda usando o opulento material elaborado pela Escola Superior de Guerra, *óbices* "são obstáculos de toda ordem — materiais e espirituais — que podem provir de condições estruturais ou conjunturais, resultantes da natureza ou da vontade humana e que dificultam ou impedem o atingimento e a manutenção dos Objetivos Nacionais".

Diante de conceito tão amplo, necessário será analisá-lo e decompô-lo eis que, no contexto de uma política específica de segurança, somente são levados em conta, pela mesma, aqueles óbices que, além de se apoiarem em "condições estruturais ou conjunturais", integrem, também, "atividade deliberada (vontade) intencional contestatória". Assim considerados, os *óbices*, gênero, apresentam as seguintes espécies: *fatores diversos* — "são óbices de toda a ordem, internos e externos, que, destituídos de sentido contestatório, se interpõem aos esforços da comunidade nacional para alcançar e manter os Objetivos Nacionais", *antagonismos* "são óbices de modalidade peculiar, por manifestarem atividade deliberada intencional e contestatória à conservação e manutenção dos Objetivos Nacionais", finalmente, *pressões* "são óbices de grau extremo em que a vontade contestatória se manifesta com capacidade de se contrapor ao Poder Nacional". Em outras palavras, as *pressões* são *antagonismos* que dispõem de Poder.

Ressalte-se, a bem da verdade e em obediência a normas lógicas que, assim como o Poder e a Segurança Nacionais não comportam divisões reais, sendo indivisíveis em sua integridade, também a estratégia nacional não emprega meios diferenciados para obter a segurança e meios, específicos, visando ao Desenvolvimento.

A Estratégia prepara e aplica o Poder Nacional como um todo, na conquista de fins que visam, igualmente, à Segurança e ao Desenvolvimento, pois, repita-se, sem um deles, não pode nem deve existir o outro. Entretanto, tendo em vista finalidades didáticas e, sobretudo, metodológicas, a estratégia nacional, além da clássica divisão em política, econômica, psicossocial e militar, correspondente a cada uma das expressões do Poder Nacional, apresenta, em dicotomia expressamente ampla, uma diferenciação

em estratégia nacional de segurança e estratégia nacional de desenvolvimento.

Conceituando a primeira, entende-se ser "o conjunto de normas, diretrizes, planos e programas com que o Estado orienta e executa o preparo e a aplicação do Poder Nacional para, eliminando, reduzindo ou neutralizando antagonismos e pressões considerados, conquistar e manter os objetivos fixados pela Política Nacional (especificamente Política Nacional de Segurança). Quanto à Estratégia Nacional de Desenvolvimento pode ser considerada como sendo "a ação orientada do Estado para o fortalecimento do Poder Nacional a fim de assegurar à comunidade índices crescentes de progresso e um completo estado de bem-estar".

Recordando o conceito de Desenvolvimento tentativamente elaborado pela ESG e que se resume "na otimização do Poder Nacional, visando ao Bem Comum", ter-se-á, em síntese, compreensão nítida e lógica da finalidade genérica de ambas as estratégias eis que, sem segurança, impossível será alcançar e muito menos manter o Desenvolvimento.

3. *Doutrina de segurança nacional e seus componentes*

Conceitua-se como sendo doutrina, palavra oriunda do latim doctrina, da raiz docere, um conjunto coerente de idéias destinadas a serem transmitidas pelo ensino. As quais devem ter características próprias: ser definitivas, fundamentais e exclusivas. Em se tratando de problemas atinentes à Segurança Nacional, a doutrina respectiva visa a orientar a ação do emprego e destinação do Poder.

Daí, limitadamente, chamar-se Doutrina de Segurança Nacional aquilo que, na Escola Superior de Guerra, sua matriz, hoje mais apropriadamente é conhecida como sendo "Doutrina Política Nacional da ESG", abrangendo e explicitando, como dito, uma "Doutrina Política Nacional de Segurança e Desenvolvimento".

Basicamente, alicerçam essa doutrina os Objetivos Nacionais — constituindo sua finalidade — o Poder Nacional — instrumento destinado a alcançá-los e mantê-los — a Política Nacional — que formula os aludidos objetivos e orienta sua conquista e manutenção — a Estratégia Nacional — que prepara e aplica o Poder Nacional — e, como fulcro de todo o sistema, a própria Segurança Nacional que possibilita aquele "grau de garantia" indispensável à conquista dos aludidos objetivos nacionais.

Além desses elementos básicos, outros podem ser adicionados, tais como as Informações e a Mobilização que permitem compor um método destinado ao estabelecimento de adequada política nacional, complementado por uma tentativa de planejamento governamental. Válido se nos afigura, porém, acrescentar que, enquanto a Política Nacional tem seu embasamento naqueles objetivos que "representam interesses e aspirações vitais que, por isso mesmo, subsistem durante longo período de tempo (Objetivos Nacionais Permanentes) a Política do governo situa-se, de preferência, ao nível daqueles outros, atuais, que, em determinada conjuntura e considerada a (limitada) capacidade do Poder Nacional, expressam etapas intermediárias visando a alcançar ou manter os Objetivos Nacionais Permanentes".

Exemplificando: os Objetivos Nacionais Permanentes podem ser figurados como o topo de uma escada. Para atingi-lo, importa galgar os degraus — que a ele conduzem, paulatinamente — *natura non fecit saltus* — sem, desnecessariamente, queimar etapas. Tais degraus são os Objetivos Nacionais Atuais que se amoldam a uma certa e transitória política de governo, normalmente bitolada pelo lapso de tempo constitucionalmente atribuído a cada governante.

Eis, em síntese sumaríssima, o que se entende como Doutrina de Segurança Nacional, conceituados, como o foram, ao longo desse ensaio, seus elementos básicos componentes.

4. *Conclusão*

Em síntese conclusiva, importa salientar, como muito bem disse o então Comandante da Escola Superior de Guerra, General de Exército José Fragomeni, que "embora inspirada em sua similar americana, a ESG dela afastou-se, intencionalmente, para adequar-se à realidade nacional. Enquanto o National War College, atuando em ambiente altamente desenvolvido e de elevado nível cultural, não tinha porque preocupar-se com questões metodológicas e, vivendo conjuntura de explosiva intranqüilidade, se orientava nitidamente 'no sentido de ampliação de conhecimentos e sua imediata aplicação na guerra', a ESG, vivendo em um país em que as perspectivas de um conflito armado eram bastante remotas, com elites ainda despreparadas para a solução harmônica e objetiva de problemas de dimensão nacional, voltou-se para o estudo de assuntos gerais de Segurança Nacional, com predominância do desenvolvimento do potencial global da Nação em tempo de paz". Outra não é a linguagem do "Manual Básico", Escola Superior de

Guerra, 1977/78, ao afirmar que "a ESG, através do seu Curso Superior de Guerra, é predominantemente um instituto de pesquisas de Doutrina Política Nacional, nos campos da Segurança e do Desenvolvimento... esposa sua Doutrina com entusiasmo, porém sem radicalismo. Os conceitos que fundamentam a doutrina são conceitos operacionais... a ação política deverá ser eticamente orientada, à medida que seus objetivos e o emprego dos meios disponíveis sejam aceitos pelo destinatário — a Nação — como legítimos e, por isto, concordantes com seus valores culturais devidamente perquiridos, explicitados e testados. Por outro lado, a ação política deverá ser eficientemente orientada para que a fixação desses objetivos e o emprego dos meios disponíveis sejam feitos com o mínimo de recursos e o máximo de resultados desejados".

Diante disso, depois disso, a ninguém, em sã consciência, será mais lícito obscurecer o que seja Segurança Nacional e quais as suas vinculações com a Escola Superior de Guerra. Qualquer outra palavra que seja dita, escrita ou comentada não poderá, em boa-fé, ignorar esses parâmetros e distorcer essa realidade.