



**CENTRO DE PESQUISAS ESTRATÉGICAS  
“PAULINO SOARES DE SOUSA”  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**

## **REPENSANDO GOLBERY**

**Frederico Carlos de Sá Costa,**

Licenciado em História – UFMG;

Mestre em Ciência Política – UFMG;

Doutorando em Ciência Política – IUPERJ;

Professor da Faculdade Metodista Granbery (Juiz de Fora/MG) e  
das Faculdades Integradas Padre Humberto (Itaperuna/RJ);

Membro do Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de  
Sousa” da UFJF.

[fsacosta@uol.com.br](mailto:fsacosta@uol.com.br)

### **I**

Antes de tudo, necessário se faz apresentar o contexto normativo do trabalho que aqui se apresenta. Trata-se de uma investigação (nesse estágio, forçosamente propedêutica) acerca do projeto brasileiro de Segurança Nacional (assim, em maiúsculas), tomando como base o *Planejamento Estratégico*, de Golbery do Couto e Silva (1981).

Essa investigação não irá até os autores citados por Couto e Silva – não se trata de uma genealogia das idéias do autor -, mas pretende, isso sim, apresentar o núcleo conceitual de um planejamento estratégico apresentado e proposto como adequado à utilização na realidade brasileira.

A obra em pauta (um volume de 536 páginas) não é um todo orgânico, no que se refere à elaboração unificada e publicação, mas forma-se a partir de uma série de conferências e artigos escritos e/ou proferidos por Couto e Silva ao longo de vários anos, da década de 50 à década de 80, apresentados em conjunto num mesmo volume. Por outro lado, percebe-se claramente que a temática é, efetivamente, constante e coerente, repetindo-se – às vezes com as mesmas palavras, vírgulas e parágrafos - ao longo de todos os artigos e conferências dados à publicação.

Uma impressão genérica que fica ao término da leitura é que o autor tornou-se, ao longo da vida, refém do mesmo tema e que sua discussão é circular, não enriquecida ou balizada pelo tempo e pelos eventos. Pode-se refutar tal crítica por pelo menos dois lados. Primeiro, pela consideração de que, no lapso de tempo em que se produz o conteúdo da obra (década de 50 à década de 80), a preocupação com a soberania nacional enquanto liberdade (independência política) em relação tanto ao comunismo internacional quanto à ingerência norte-americana, era a ordem do dia, bastando para isso que se lembre de alguns dos eventos da época: Revolução Cubana, Baía dos Porcos, intervenções norte-americanas na América Central, revoluções, contra-revoluções e golpes de Estado na América do Sul, Salazar em Portugal, Franco na Espanha, os coronéis na Grécia, a França na Argélia, entre tantos outros que faziam da ameaça à soberania nacional algo bem palpável.

Em segundo lugar, não se deve esquecer que Golbery do Couto e Silva foi um militar, um profissional de uma carreira vocacionada – ao menos em termos ideais – ao Estado e sua segurança. Forças Armadas são, constitucionalmente, “instituições nacionais, permanentes e regulares”, indissociáveis da idéia de Estado e garantindo-lhe o monopólio legítimo da força física dentro do território brasileiro. Nos termos do Estatuto dos Militares observa-se bem como esse profissional deve se comportar:

“Art.48: São manifestações essenciais do valor militar:

I – o patriotismo, traduzido pela vontade inabalável de cumprir o dever militar e pelo solene juramento de fidelidade à Pátria até com o sacrifício da própria vida.;

II – o civismo e o culto das tradições históricas;

III – a fé na missão elevada das Forças Armadas;

IV – o espírito de corpo, orgulho do militar pela organização onde serve;

V – o amor à profissão e o entusiasmo com que é exercida; e

VI – o aprimoramento técnico-profissional;”

Apesar dessas duas “defesas” apresentadas, não se pode negar, porém, que ambas podem ser consideradas conjunturais. Tentando escapar desse risco, algumas digressões e/ou desdobramentos do *Planejamento Estratégico* serão perseguidos nos trabalhos de Maria Helena Moreira Alves (1984), Domício Proença e Eugênio Diniz (1998), os mesmos autores, com Salvador Ghelfi Raza (1999) e Mário César Flores (2002).

Justifico essas escolhas apontando, primeiro, para um momento histórico do Brasil no qual a Segurança Nacional serviu como escudo de um golpe de Estado. O próprio Golbery do Couto e Silva teria declarado que um dos braços do planejamento estratégico, o Serviço Nacional de Informações (SNI), seria um “monstro”, o que, por si só, já nos diz que as palestras e artigos do *Planejamento Estratégico* não se construíram como um manual de golpes de Estado. O caso, porém, é que, sempre que se cria ou aprimora uma idéia, ela rapidamente toma vida própria e coloca-se à disposição de interpretações e usos diversos e, no caso dos eventos que nascem em 1964, faz-se presente muito do que está no *Planejamento Estratégico*.

O recurso aos outros autores apresentados apresenta uma tentativa de se adequar a Segurança Nacional ao momento brasileiro pós-88. Aponto desde já uma limitação imposta pelo recurso a Proença, Diniz, Raza e Flores: todos trabalham a segurança do ponto de vista instrumental, enfatizando variáveis como tamanho das forças, efetivos, equipamentos e munições e orçamento militar. Essas limitações restringem o alcance da discussão, quase tornando independentes as variáveis acima, que são, na verdade, dependentes do plano político, do plano da Política de Segurança Nacional. Não obstante, será útil por apresentar uma contribuição dos setores operativos da Segurança Nacional.

## II

Começemos por descrever os conteúdos relevantes do *Planejamento Estratégico*, partindo do próprio título e de uma constatação do autor, que julgo prudente tomarmos como correta.

A constatação é simples, apesar de suas enormes implicações. O mundo é um local extremamente complexo no qual os modos de viver e sentir, a tecnologia, a economia, os costumes e as leis, enfim, tudo, está em constante transformação, tendo como motor dessa transformação o conflito, no limite, a guerra. Sem que se faça uma citação explícita a Hobbes, transparece aqui seu modelo de relações entre Estados, relações estas pautadas pelos princípios do Estado de Natureza. Pelo que percebo, Golbery do Couto e Silva aponta nas entrelinhas os eternos motivos da guerra, indicados por Hobbes, a competição, a desconfiança e a glória, todos agindo num ambiente no qual inexistente regulamentação que “a todos mantenha em respeito” (Hobbes, 1997). Nosso autor referencial indica que “as relações entre os Estados se expressam hoje, com clareza nunca igualada antes, em múltiplas equações dimensionais de poder” (1981:24). Esse mundo, nosso mundo, é aquele onde os Estados perseguem seus interesses através da paz “na medida em que tenha(m) esperança de consegui-la, e caso não a consiga(m) pode(m) procurar e usar todas as ajudas e vantagens da guerra” (idem).

A constatação acima é, repito, simples. No mundo real a paz é um desiderato e a guerra (ou o conflito) é um dado com que se deve sempre contar. Este dado exige que prepare e mobilize o Estado para que se esteja sempre à frente dos demais para, assim, evitar um conflito “quente” pela dissuasão, ou vencê-lo no campo. Assim, segundo Golbery do Couto e Silva, a guerra, ou sua perspectiva, funciona como um demiurgo, impulsionando a mudança e fundação de novas realidades.

Face essas contingências, o planejamento faz-se indispensável. Pelo contexto aqui construído, vê-se que o substantivo planejamento aqui colocado não é alguma atividade genérica, mas sim direcionado à Segurança Nacional. Não nos esqueçamos que o planejamento, aqui, não vem sozinho, mas acompanhado pelo adjetivo “estratégico”.

Mas vamos por partes. O foco na Segurança Nacional justifica-se por aí se encontrar a garantia da “consecução dos objetivos vitais permanentes da nação, contra quaisquer antagonismos tanto externos como internos, de modo a evitar a guerra se possível for e empreendê-la, caso necessário, com as maiores probabilidades de êxito” (1981:22). A assertiva ainda se coloca um tanto vaga, pois não se define, aqui, o que seriam “objetivos vitais” ou “antagonismos” (o que será feito adiante), mas já coloca um *telos* objetivo aos governos dos Estados: a autopreservação.

Autopreservação, soberania, liberdade e independência política são, todos, termos que funcionam como sinônimos nesse contexto. Os governos dos Estados colocam-se como agentes privilegiados na execução de uma tarefa de tal monta, sem que com isso caia-se, necessariamente, na armadilha autoritária<sup>1</sup>, ao contrário, pensa-se, segundo Golbery do Couto e Silva, nos governos como “delegados da vontade do povo” que, tomado no sentido de nação, teria como interesse atemporal e apartidário sua autopreservação dentro dos limites de seu território.

Não chegaremos a nenhum resultado razoável e a nenhuma proposta de política vinculatória, se analisarmos estas colocações apenas sob o prisma da *rent seeking society* ou do individualismo metodológico e seus corolários. De fato, se pensarmos na liberdade dos modernos maximizada nas sociedades de massa, e nos governos dos Estados como meros gerentes de algumas parcas e quase míticas regras de mercado, a conclusão seria a de que governos de Estados com um *telos* bem definido, tarefas a executar e objetivos substantivos a alcançar seriam governos abusivos, invasores do espaço privado, conduzindo Estados com pretensões totalitárias.

Precisamos, então, encontrar outra chave interpretativa para o *issue* em questão. Segundo penso, a saída pode ser a liberdade descrita nas entrelinhas d’*O Príncipe* e explicitamente nos *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, ambos do bem conhecido Maquiavel<sup>2</sup>. A liberdade é pensada em função da Cidade, evitando-se a todo custo que caia vítima de tiranos (inimigos internos) ou invasores estrangeiros (inimigos externos). Quem governa a Cidade tem o dever de agir propositivamente no sentido de impedir o risco da perda da liberdade, inclusive exigindo do povo a *virtù* militar, ou seja, exigindo que o cidadão morra em defesa do bem maior, a Cidade.

Por esta linha de raciocínio podemos perceber e entender melhor o papel protagonista e dirigente exercido pelos governos dos Estados, permitindo-nos, agora, entrar especificamente naquilo que Golbery do Couto e Silva (1981: 253) entende por planejamento.

---

<sup>1</sup> Enfatizo que autoridade é um termo que denota consentimento e legitimidade, ao contrário de autoritarismo, que funciona como um sucedâneo de poder e abuso de poder.

<sup>2</sup> Não se pretende, aqui, fazer um diálogo extenso entre Hobbes e Maquiavel, mesmo porque os paradigmas desses autores separam-se definitivamente quando Hobbes substitui o homem de *virtù* pelo homem que tem medo. Apenas aponto para os relacionamentos entre Estados (nos termos do Estado de Natureza hobbesiano) e na maneira como o cidadão pode estar subsumido às necessidades de autopreservação do Estado (nos termos da liberdade da Cidade).

Nas palavras do autor, temos que planejamento seria

“...um sistema de escolhas sucessivas e hierarquizadas entre alternativas que se prefiguram, dentro de um universo de conhecimentos em expansão dirigida, com o propósito de racionalizar e orientar a ação com vistas à consecução de determinados fins - dadas, de um lado, certa disponibilidade estimada de recursos e, de outro, uma série, também estimada, de obstáculos.”

A definição, assim colocada, é ampla e serve para diversas esferas. Nosso caso, porém, exige que pensemos esta definição como um “sistema hierarquizado de decisões” direcionado à Segurança Nacional. O princípio fundamental que aqui se coloca, com o auxílio das digressões anteriores, é o da intencionalidade: age-se intencionalmente – adequando meios a fins (os Objetivos Nacionais) -, selecionando alternativas e dispondo-as em ordem de importância *vis-a-vis* a Segurança Nacional e então tomando-se as decisões necessárias.

A intencionalidade dirigida à Segurança Nacional coloca-se às voltas, sempre seguindo a definição, com a escassez de recursos e com a presença de obstáculos ou antagonismos. A escassez é um dado, e penso que não há controvérsia a respeito das exigências que ela coloca aos Estados. Quanto aos antagonismos, deve-se observar que, da mesma maneira que o planejamento não necessariamente cai na armadilha autoritária, a detecção e/ou escolha dos antagonismos não necessariamente padece da escolha extemporânea de algum tirano, antes sendo balizada pelos governos dos Estados tidos como “delegados da vontade do povo”.

Aduzir ao substantivo “planejamento” o adjetivo “estratégico” é ultimar a primeira tarefa exploratória que aqui se propôs, a de identificar o que seria “planejamento estratégico”.

Sempre que se pensa em estratégia deve-se pensar em conflito, no limite, em. Nos termos de Golbery do Couto e Silva (1981:175, 176) temos que :

“... toda Estratégia, como Política de Segurança Nacional, se fundamenta numa análise realista do que constitui o Poder das Nações e cogite na aplicação, ao definir seus objetivos específicos e traçar as linhas mestras do planejamento que lhe compete, de avaliar o Poder dos Estados que dominam o panorama mundial e dos que integram o quadro regional. (...) Mas, uma vez que prevalece o sistema

anárquico dos múltiplos Estados-soberanos, a Nação é ainda forçosamente a unidade de Poder no campo internacional e, portanto, será na avaliação realista do Poder das Nações que se fundamentará a Estratégia, por mais idealistas que possam ser alguns dos objetivos por ela generosamente visados.”

Se o ambiente circundante é o “sistema anárquico dos múltiplos Estados-soberanos” (e devemos atentar para a atualidade desta observação, apesar da retórica da globalização: basta pensar na política externa norte-americana) voltamos ao velho adágio hobbesiano, da busca dos interesses num mundo escasso pela paz, apenas se houver esperança de alcançá-la, caso contrário, usando de todas os recursos e vantagens oferecidos pela guerra. Este é o espaço da estratégia.

Penso que não é demais reforçar o espaço próprio da estratégia - “uso dos engajamentos para o propósito da guerra (...) o mundo do conflito (...), subordinada à política e orientada para o atendimento das necessidades de segurança e defesa dos cidadãos, ao menos no contexto dos interesses e responsabilidades do Estado” (Proença e Diniz, 1998: 45, 107, 108) -, por ser possível encontrar o uso deste termo como sinônimo genérico de método operacional: estratégia de vendas, estratégia de *marketing*, estratégia de mercado, de ensino, entre tantas outras. Como não me parece que seja necessário fazer uma guerra para vender produtos ou serviços no mercado (embora seja possível abrir mercados à força de bombas), ou para promover o ensino, circunscrevo explicitamente o adjetivo “estratégico” ao seu espaço, qual seja, o conflito e, no limite, a guerra.

Trabalhando agora com o composto “planejamento estratégico”, podemos idealizá-lo como um conjunto de escolhas hierarquizadas – escolhas essas que são, na verdade, ações estratégicas – que têm como fim compor equações de poder que nos sejam favoráveis no contexto do Poder dos Estados, levando em conta a identificação dos Objetivos Nacionais e os antagonismos com que fazer face.

Passemos agora à identificação de alguns elementos centrais ao planejamento estratégico da segurança nacional. O fator basilar é o que Golbery do Couto e Silva chama de Conceito Estratégico Nacional. Em termos simbólicos, temos:  $CEN = ONP + AEC$ , sendo que CEN é o próprio Conceito Estratégico Nacional, ONP são os Objetivos Nacionais Permanentes e AEC seria a Avaliação Estratégica de Conjuntura.

Mas vamos por partes. Sinteticamente, Golbery do Couto e Silva indica que o CEN seria a “diretriz fundamental da Política de Segurança Nacional, tanto na paz como na guerra” (1981: 59). Prosseguindo na complexificação do conceito, temos que a Política de Segurança Nacional seria responsável pela preparação adequada do Poder Nacional pelo fortalecimento do Potencial Nacional, e pela concepção das ações estratégicas destinadas à superação de antagonismos internos ou externos.

A progressão de potencial a poder caminha no sentido de, primeiro, identificar potencial com o conjunto de recursos de toda ordem<sup>3</sup>, disponibilizados em prazos específicos e segundo as prioridades apontadas em termos de antagonismos, para então, segundo as opções estratégicas, transformar o potencial em poder efetivo, em exercício de poder com o fim de afetar as equações de poder a nosso favor, salvaguardando os Objetivos Nacionais. As duas tarefas da Política de Segurança Nacional são convergentes no sentido de se poder opor resistência a uma conjuntura desfavorável e/ou de anteciparmo-nos a essa contingência pelo uso do Poder Nacional.

O primeiro fator que informa o CEN são os Objetivos Nacionais Permanentes, que não devem ser pensados isoladamente dos Objetivos Nacionais Atuais. Segundo nosso autor de referência, (1981: 28)

“... os Objetivos Nacionais Permanentes (...) repousam apenas em uma análise interpretativa dos interesses e aspirações nacionais, mais ou menos conscientes, mais ou menos inarticulados e por vezes ainda informes, que motivam, em dada época histórica, toda manifestação de um povo como Nação. (...) são, pois, objetivos políticos, *lato sensu*.”

Mais adiante (idem: 60) temos:

“Os Objetivos Nacionais Permanentes nada mais são que a tradução dos interesses e aspirações do grupo nacional, tendo em vista a sua própria sobrevivência como grupo, isto é, asseguradas as três condições básicas de autodeterminação, integração crescente e prosperidade, dentro do quadro espacial seja imposto pela tradição

---

<sup>3</sup> A expressão “recursos de toda ordem” não é uma expressão vaga. Devemos considerar que a guerra é pensada como um fenômeno social total, em outras palavras, mobiliza toda a sociedade e todos os seus recursos. Se pensarmos em tempos de paz, o conceito ainda não perde em nitidez, tendo em vista nossa premissa de pensarmos em primeiro lugar na Cidade.



histórica, seja requerido por condições julgadas essenciais àquela mesma sobrevivência.”

Sendo metas de longo prazo, é possível ao governante – com estatura de estadista - ou sua equipe de estrategistas, fazer sempre uma necessária adaptação dos meios aos fins pretendidos, em outras palavras, partindo da determinação dos ONP através da interpretação histórica das aspirações nacionais, pode-se trabalhar o fortalecimento do Potencial Nacional em conjunto com o fator tempo (ou fator prazo) e informado pelas diretrizes do CEN, tendo em mente o fim último da autopreservação nacional.

Os Objetivos Nacionais Atuais são os Objetivos Nacionais Permanentes num dado momento conjuntural e sua consecução (Política de Consecução) é alcançada pela identificação e eliminação dos antagonismos colocados aos ONP. Assim premidos pela pressão dos antagonismos, os ONA colocam-se no campo da ação estratégica. Nesse caso, de curto ou médio prazo, adaptam-se os fins (eliminação do antagonismo detectado) aos meios disponíveis: alcançam-se os ONA pelo ataque aos antagonismos segundo uma ordem de importância balizada pelo Potencial Nacional.

O segundo elemento que informa o CEN é a Avaliação Estratégica de Conjuntura (AEC). É nessa categoria que encontramos o espaço ocupado pelos fatores políticos, psicossociais, econômicos e militares, incorporados, todos, na Doutrina de Segurança Nacional. Encontramos também dois outros fatores que agem como condicionantes dos anteriores: o geográfico e o histórico. A análise desses fatores permite formular “juízos de valor sobre a realidade estratégica do momento e sobre o sentido e ritmo de sua evolução, no tempo e no espaço” (1981:61). Uma tal avaliação pretende, parece-me claro, identificar ocasiões para a ação estratégica estatal em função dos ON's. Os fatores aludidos dispõem-se da maneira abaixo.

Os fatores políticos apresentam-se no âmbito nacional e internacional. No âmbito nacional, leva em conta variáveis como estrutura política e político-partidária, cultura política do povo, entre outros. No campo internacional, levam em conta variáveis como acordos e tratados, organismo supranacionais, antagonismos e fricções, entre tantos outros.

No âmbito nacional, os fatores psicossociais englobam aspectos como a cultura popular, dinâmica social, composição da população e opinião pública. No campo internacional teríamos o potencial demográfico de outros países e ideologias em conflito.

Em termos de fatores econômicos analisar-se-ia, nacionalmente, a força de trabalho, estrutura econômica e recursos naturais. Em âmbito internacional, interdependência e rivalidades econômicas, organizações supranacionais, circulação econômica internacional, entre outros.

Os fatores militares englobam a estrutura e potencial militar nacional e internacional.

Os fatores geográfico e histórico condicionam a apreciação dos fatores político, psicossocial, econômico e militar na medida em que se deve levar em conta a geografia como elemento importante em termos da determinação de rotas de comércio terrestre, marítimo ou aéreo, em termos de facilitação ou impedimento ao povoamento, localização de pontos de fricção com outros países e daí em diante. O aspecto histórico considera as tradições históricas de cada povo - principalmente no sentido psicossocial -, tentando identificar um padrão de comportamento que possa ajudar na identificação do ritmo e evolução de um dado país frente a dadas situações. Armadilha positivista

Voltando à representação  $CEN = ONP + AEC$ , pode-se agora expressá-la nos termos: forma-se a diretriz fundamental da Política de Segurança Nacional através da determinação e busca incessante dos objetivos nacionais de longa duração e alcance (ONP) e a remoção de seus antagonismos no curto prazo (ONA), tudo isso levando em conta, estrategicamente, a devida coordenação com a conjuntura vigente e suas variáveis.

Todo o *Planejamento Estratégico* (e toda discussão a respeito do projeto brasileiro de Segurança Nacional crítica: projeto puramente teórico, sem esboço conjuntural e empírico) gira em torno das questões abordadas acima, com algumas pequenas variações contingenciais – lembremo-nos que os textos foram elaborados ao longo de aproximadamente 30 anos, das décadas de 50 a 80 – e muitas repetições literais. O núcleo, segundo me parece, é a ação do Estado-Nação em prol de sua autopreservação.

Apresentam-se abaixo alguns pontos sobre os quais julgo ser pertinente acrescentar algumas observações.

### III

Penso que se deve iniciar esta parte do debate pelo tema próprio da Segurança Nacional. Segundo Golbery do Couto e Silva, é na Segurança Nacional que se encontra a garantia da “consecução dos objetivos vitais permanentes da nação, contra quaisquer antagonismos tanto externos como internos, de modo a evitar a guerra se possível for e empreendê-la, caso necessário, com as maiores probabilidades de êxito” (1981:22). Mais genericamente, podemos dizer que a Política de Segurança Nacional é uma atividade que pretende garantir um determinado estado de coisas, um momento sócio-político desejável no qual prevalece a estabilidade – ou melhor, um ambiente de certeza jurídica - nas relações internas e externas (Proença Jr. & Diniz, .1998).

Uma primeira abordagem da Segurança Nacional poderia pretender, antes de tudo, estabelecer um ponto de partida: para que se esteja seguro, é necessário que se esteja seguro em relação a alguma coisa ou agente, interno ou externo. Em outras palavras, deve-se estar seguro em relação ao inimigo; resta, então, identificá-lo, defini-lo ou construí-lo e agir em função desta identificação, definição ou construção. O risco aí presente é o de reificar o inimigo ou, pior, fetichizá-lo. Explico. Se, num momento qualquer de um país – e não nos esqueçamos que entre as variáveis em questão encontra-se a histórica – elege-se um outro país qualquer ou mesmo um setor específico da população local como inimigo, as decorrências da variável histórica poderiam transformar aquele inimigo, daquele tempo, num inimigo atemporal, num costume arraigado de se considerar *A* ou *B* como, perenemente, um outro a eliminar.

Concentrando o eixo do debate sobre a Segurança Nacional nos termos apresentados por Golbery do Couto e Silva e Diniz e Proença, porém, conseguimos perceber que o alvo da Segurança Nacional não está numa personagem reificada ou fetichizada, mas num trabalho que leva em conta “objetivos vitais permanentes da nação” (ONP) e seus antagonismos (ONA), e também a manutenção de um ambiente de certeza e estabilidade. Agregar a Avaliação Estratégica de Conjuntura (AEC) nesse debate pretende garantir, segundo penso, que não se caia na armadilha positivista colocada pela variável histórica.

A intencionalidade da ação do planejamento estratégico em função da Política de

Segurança Nacional pode agora colocar-se sobre fundamentos mais confiáveis, por prescindir de um inimigo específico (afinal, trata-se do “sistema anárquico dos múltiplos Estados soberanos”, logo, não há nem inimigos nem aliados eternos), nortear-se naquilo que interessa ao Estado-Nação no longo prazo - a autopreservação -, balizado pelas contingências, necessidades e mudanças de rumo colocadas pela História. Repito, pela necessidade de bem fixar este ponto: o interesse (fim) permanente do Estado-Nação é um só, autopreservar-se; a tarefa de como autopreservar-se (meios), essa sim, é variável ao longo do tempo e leva em conta os antagonismos do momento e o potencial nacional disponível para removê-los.

A idéia de movimento e dinâmica coloca-se com clareza nesse contexto., Uma segunda sentença complementa o conceito de Política de Segurança Nacional, a de que deve-se evitar a guerra, se possível, mas empreendê-la e vencê-la, se necessário. O próprio Golbery do Couto e Silva usa Heráclito para dizer que a “guerra é a mãe de todas as cousas”. Não obstante, se definirmos esse elemento da dialética de Couto e Silva apenas nos termos de Clausewitz, a guerra como o ato de violência destinado a forçar o inimigo a fazer nossa vontade, perderemos a sutileza desse movimento dialético. Não é o conflito “quente” que se coloca como motor de primeira instância do movimento, mas a identificação e remoção dos antagonismos aos interesses de longa duração do Estado-Nação, e isso passa – além do fator militar – pelos fatores políticos, psicossociais e econômicos, no que nosso autor chama de jogo de aproximações sucessivas.

Aponto pelo menos dois grandes problemas que se apresentam ao debate. O estrategista (e o que envolve suas decisões, o povo e a História), personagem que não ocupa o primeiro plano da exposição de Golbery, mas que se faz sentir em todos os momentos do texto, e a apropriação de muito que está contido no *Planejamento Estratégico* a partir dos eventos de 31/03/1964.

Se voltarmos nossos olhos novamente para como se definem os Objetivos Nacionais – permanentes ou atuais -, verificaremos a existência de expressões, essas sim, perigosamente vagas e imprecisas. Os Objetivos Nacionais Permanentes pedem uma “análise interpretativa dos interesses e aspirações nacionais, mais ou menos conscientes” e/ou inarticulados que dão motivação ao longo do tempo às manifestações “de um povo como Nação”. Pedem também uma “tradução dos interesses e aspirações do grupo nacional,

tendo em vista a sua própria sobrevivência como grupo”. Os Objetivos Nacionais Atuais, como vimos, são os ONP premidos pela conjuntura ou, em outras palavras, são os obstáculos e antagonismos à consecução dos ONP.

Mas vejamos: quem interpreta os interesses e aspirações nacionais? Como se detectam esses interesses e aspirações? O que são aspirações nacionais mais ou menos conscientes? O que ou como se identifica uma manifestação de povo como Nação? Quem traduz os interesses do grupo nacional? Quem, ou o que é esse grupo? Estas perguntas, apesar de fundamentais para que o Estado-Nação seja conduzido por “delegados da vontade do povo”, não são respondidas por Golbery do Couto e Silva, pelo contrário, têm-se a impressão de que o autor toma isso como dado o que, segundo penso, é um erro.

Pelo menos três elementos de base devem ser indicados e discutidos. O estrategista, a História e o povo. Começando pelo terceiro elemento, necessário se faz expressar as enormes ambigüidades presentes no uso desleixado da palavra “povo”. Povo pode significar: a) todo o mundo; b) uma grande parte indeterminada, ou seja, muitos; c) classe inferior; d) todo orgânico e indivisível; e) maioria absoluta; f) maioria limitada (Sartori, 1994, vol. 1: 42). Em acréscimo, pode-se também tentar entender estas seis categorias segundo dois condicionantes, o povo como massa de manobra e excluído da gestão do poder, ou o povo como agente da política.

Golbery do Couto e Silva não trabalha com uma definição clara do que seja povo, antes deixando nas entrelinhas diferentes interpretações ao longo do texto. Ao falar das manifestações do povo como nação -culturais ou históricas - ou de aspirações nacionais – elementos, ambos, sempiternos -, associa-se povo a um todo orgânico, indivisível, holístico, quase mítico. Ao falar dos “delegados da vontade popular” as dificuldades se agravam, já que não sabemos qual o critério de recrutamento desses delegados, nem sabemos como essa vontade popular se manifesta (pela regra da maioria limitada pelos direitos da minoria, por algum tipo de maioria absoluta plebiscitária, pela detecção de um líder carismático em contato íntimo com o todo orgânico ou com as classes inferiores, etc e etc).

Sem a especificação clara do significado do substantivo povo pode-se, no limite, apresentar qualquer coisa como sendo “aspirações nacionais mais ou menos conscientes”, assim como qualquer parcela da população pode ser o “grupo nacional” que busca sua

preservação e, dramaticamente, permite-se ao Conceito Estratégico Nacional o privilégio duvidoso de flutuar ao léu, ao sabor dos ventos soprados por aquele(s) que, ocasionalmente, ocupa(m) o posto dirigente do Estado.

O que se houve no Brasil, segundo Proença Jr. & Diniz (1998), foi a produção, até 1977, do Conceito Estratégico Nacional pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, conselho este criado pela Constituição de 1934 e mantido pelas Constituições de 1946 e 1967<sup>4</sup>. No contexto de 1977 o conselho de Segurança Nacional – composto pelo Presidente, o vice e os ministros de Estado - assessorava o Presidente na formulação e condução da Política de Segurança Nacional, além de lhe competir:

“I - o estudo dos problemas relativos à segurança nacional, com a cooperação dos órgãos de Informação e dos incumbidos de preparar a mobilização nacional e as operações militares;

II - nas áreas indispensáveis à segurança nacional, dar assentimento prévio para:

a) concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação;

b) construção de pontes e estradas internacionais e campos de pouso;

c) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional;

III - modificar ou cassar as concessões ou autorizações referidas no item anterior.”

Este corpo de burocratas elaborava o CEN. Penso que guardava pouca relação com a idéia de delegados da vontade do povo.

À indefinição quanto à conceituação de povo, segue-se o grande problema representado pelo trato da História. Tratar a História como um lugar onde se “encontram coisas” (integrais, acabadas, prontas) como aspirações nacionais, manifestações do povo, ou padrões de evolução comportamental é, no mínimo, temerário.

Uma das mais belas páginas da Filosofia da História foi escrita por Walter Benjamin. Lá pelas tantas de suas *Teses sobre a História*, Benjamin trata o passado como uma flor que, por heliotropismo, volta sua face em busca da redenção do sol (que

---

<sup>4</sup> A Constituição de 1988 não apresenta um Conselho de Segurança Nacional, mas prevê um Conselho da República e um Conselho de Defesa Nacional, ambos órgãos de consulta do Presidente da República. O primeiro pronuncia-se sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio e também sobre as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas; o segundo trata de assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático.

representa o presente). Um pouco adiante, acusa a fugacidade do passado, que perpassa como um relâmpago frente o presente. Da primeira metáfora pode-se entender o poder do presente em redimir o passado, e é preciso atentar para que se trata de redimir, de salvar o passado da definitiva morte do esquecimento, do não-ter-sido-jamais. Isso não guarda nenhuma relação com uma tentativa ingênua de resgate integral de tradições ou manifestações do povo-Nação pois, no mínimo, o sol segue seu próprio rumo. A segunda metáfora indica que o passado não se coloca como um monólito nítido, perfeitamente visível e identificável, pelo contrário, o trabalho daquele que tenta entender o passado inclui o de apreender sua fugacidade nos momentos em que ela se apresenta, mesmo que não faça sentido para o presente. A cada apreensão acrescenta-se sentido ao passado: claro está, segundo penso, que esta obra não tem um fim (nem teleológico nem escatológico).

Ambas (não)interpretações – povo e História – confluem naquilo que considero mais problemático em toda esta construção, a figura do estrategista. Em nenhum momento está claro, no *Planejamento Estratégico*, quem deve ser o estrategista, qual o critério de recrutamento, nem tampouco como formá-lo. Essa lacuna é grave, visto ser esta personagem aquela que interpreta o significado de povo e descobre na História os “interesses e aspirações do grupo”, atividades essas que definem, por princípio, os Objetivos Nacionais, atuais e permanentes, com suas conseqüências e corolários.

Pode-se sempre especular, é claro. Partindo da expressão “delegados da vontade popular”, é possível derivar algum conjunto de procedimentos que propiciem ao estrategista sua formação em centros públicos – fiscalizáveis pelo legislativo - de treinamento. O caso é que também se pode especular que o elemento militar - pelas idiossincrasias próprias da carreira - seria o estrategista por excelência, sem que para isso precisasse colocar-se sob o poder fiscalizador do legislativo. Mas trata-se apenas de especulações, duas entre muitas outras possíveis, já que não há indicações disso no *Planejamento Estratégico*.

## IV

Na falta dessas indicações de maneira clara, necessário se faz apontar na História brasileira o uso – desejável ou não, previsto ou não – do planejamento em prol da Segurança Nacional.

Antes de tudo, julgo conveniente indicar que o ponto de partida é o Estado-Nação e sua autopreservação, em outras palavras, o interesse nacional. Não me parece haver dúvidas sérias quanto ao fato de que mesmo neste instante (dezembro de 2004), o que vale, apesar da globalização, é o interesse nacional – que o diga o unilateralismo norte-americano. Daí temos que admitir a validade de duas observações de Golbery do Couto e Silva, de que entre os países reina o “sistema anárquico dos múltiplos Estados soberanos”, e de que o conflito, no limite, a guerra, é um dado.

Voltando à História do Brasil, elejo dois pontos a apresentar como símbolos do planejamento em prol da Segurança Nacional, a Lei de Segurança Nacional – em suas versões – e o aparato de informações montado para alimentar as análises de conjuntura.

Vejamos como as LSN's definem seu objeto. A Lei nº 38 de 04/04/1935 define em seu Art. 1º como sendo crime contra a ordem política, entre outros,

“Tentar, diretamente e por fato, mudar, por meios violentos, a Constituição da República, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ela estabelecida.”

Adiante, no Art. 20, temos definido como crime contra a ordem social, entre outros;

“Promover, organizar ou dirigir sociedade de qualquer espécie cuja atividade se exerça no sentido de subverter ou modificar a ordem política ou social por meios não consentidos em lei.”

De 1967 a 1978 a LSN ilustra os efeitos da Doutrina de Segurança Nacional, elaborada pela ESG, assim definindo seu objeto:

“Art. 2. A Segurança Nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos quanto externos.

Art. 3. A Segurança Nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.<sup>5</sup>”

---

<sup>5</sup> Decreto-Lei nº 314, de 13/03/67.



O texto de 1969 mantém os mesmos termos, sendo sua singularidade o maior rigor das penas. O texto de 1978 também mantém o padrão de 1967, mas agora define o que se pretende entender por “objetivos nacionais”: Soberania Nacional, Integridade Territorial, Regime Representativo e Democrático, Paz Social, Prosperidade Nacional e Harmonia Internacional. Em 1983, com os ventos da abertura em curso, há uma sutil mudança definitória:

“Art. 1. Esta lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão:

I. a integridade territorial e a soberania nacional;

II. o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito;

III. a pessoa dos chefes dos Poderes da União”.<sup>6</sup>

A par da definição do objeto das LSN's, aponto também o fato de que em todas as versões da LSN prevê-se como crime a perturbação da ordem ou sua incitação. Em 1935 esta preocupação consta dos artigos já citados, em 1967 fala-se de subversão à ordem político social, desobediência coletiva às leis, luta de classes, animosidade entre as Forças Armadas, greve de servidores públicos e privados, ódio racial. Nas outras versões mantém-se o texto com poucas alterações significativas. Finalmente, destaco um último fator que, justificadamente, é recorrente: qualquer ameaça ou concorrência ao monopólio da força física também é crime contra a Segurança Nacional.

Muito a propósito, Segurança Nacional é traduzida em manutenção da ordem, termo de ampla significação mas que, no contexto em questão, pode ser bem traduzido como manutenção do *status quo* (com todos os componentes do organismo social ocupando seu devido lugar, sem surpresas ou mudanças).

Relativamente ao sistema de informações, houve várias siglas e uma confusa coordenação entre os serviços de inteligência, que assim podem ser apresentados: o Centro de Informações do Exército (CIE), o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR) e o

---

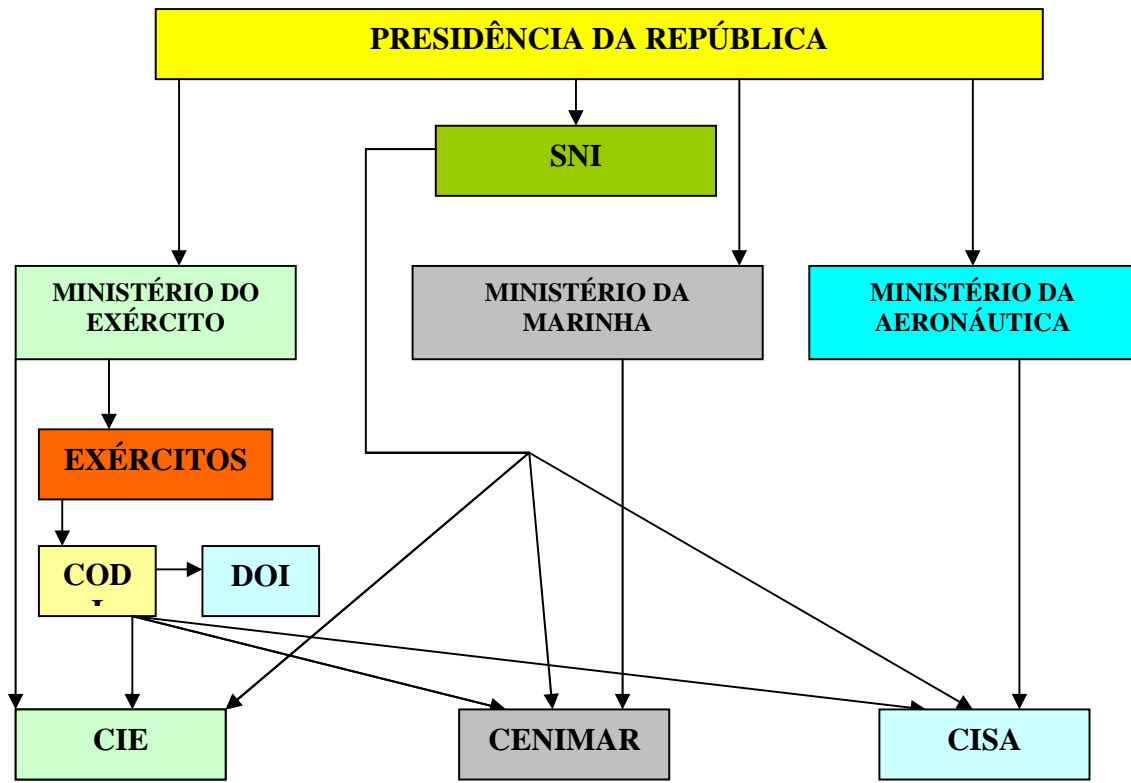
<sup>6</sup> Lei nº 7170, de 14/12/83.

Centro de Informações da Aeronáutica (CISA), cada um deles subordinado diretamente ao Ministro da força singular correspondente. Além desses órgãos, havia o Centro de Operações de Defesa Interna (CODI), que deveria unificar e coordenar o comando das operações de informações e repressão ao Exército, e os Destacamentos de Operações de Informações (DOI), braço operacional do CODI e um “núcleo de pessoas especializadas que agiam, que iam aos ‘aparelhos’ prender os suspeitos” (Gal. Octávio Costa, in: D’Araújo, Soares e Castro, 1994), ambos tecnicamente subordinados ao Comandante de cada Exército<sup>7</sup>. A confusão hierárquica e organizacional é patente: os centros de informação estavam subordinados a seus respectivos ministros, mas coordenados pelo CODI, por sua vez hierarquicamente subordinado ao comandante de cada Exército, ou seja, subordinado a uma instância inferior ao ministério. Numa ação que permeava todas essas agências estava o DOI, que contava com pessoal das polícias militar e civil, corpo de bombeiros e outros. Não podemos esquecer o Serviço Nacional de Informações (SNI), detentor da função de coordenador geral de toda esta malha de informações.

---

<sup>7</sup> O Exército foi a força singular que ocupou efetivamente o território nacional. Nessa tarefa, a força terrestre subdividiu-se em unidades responsáveis por determinadas áreas (Decreto **39.863/56**): I Exército (comando em Brasília), II Exército (comando em São Paulo), III Exército (comando em Porto Alegre), IV Exército (comando em Recife) e Comando Militar da Amazônia. Em 1985 foram extintos os Exércitos e criados os Comandos Militares de Área (7 ao todo), “grandes comandos responsáveis pelo preparo, pelo planejamento de emprego e pelo emprego operacional da Força Terrestre, articulada na área estratégica sob sua jurisdição” (Decreto 93188/86) : Comando Militar da Amazônia (região Norte, exceto Tocantins), Comando Militar do Nordeste (região Nordeste), Comando Militar do Oeste (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), Comando Militar do Leste (Minas Gerais – exceto Triângulo Mineiro -, Rio de Janeiro e Espírito Santo), Comando Militar do Planalto (Tocantins, Goiás e Triângulo Mineiro), Comando Militar do Sudeste (São Paulo), Comando Militar do Sul (região Sul).

Graficamente temos:



A decorrência direta da complexidade dessas estruturas e da confusa subordinação hierárquica e sobreposição de funções é, parece-me claro, a efetiva autonomia operacional dos órgãos e o estabelecimento, também autônomo, de objetivos e estratégias. Em suma, “o inimigo está em toda parte” (ALVES, 1984). Daí caminha-se rapidamente para os Inquéritos Policial-Militares (IPM’s), desaparecimento de presos políticos e outras tantas arbitrariedades cometidas no período 1964-1985.

Contemporaneamente têm-se observado algumas tentativas de se adaptar o conteúdo do tema Segurança Nacional às necessidades de um país democrático. Para ser justo com Golbery do Couto e Silva, o que tem se apresentado no momento não tem nem a amplitude e nem a ambição generalizante do *Planejamento Estratégico*, o mais das vezes limitando-se a algumas críticas ao nosso autor central e considerações acerca da dimensão e operação desejável das Forças Armadas do Brasil e do contexto internacional pós-Guerra Fria.

As *Reflexões Estratégicas*, do Almirante Mário César Flores, apresentam um bom

sumário relativo à dimensão das Forças Armadas do Brasil em face do contexto internacional, o que informaria, nos termos do *Planejamento Estratégico*, o fator militar dentro da análise de conjuntura.

Em linhas gerais, temos a presença protagonista norte-americana - indisputável mesmo no longo prazo – como determinante do lugar ocupado pelo Brasil e daquilo que dele espera em termos de Segurança Nacional.

Nos termos de Flores, vemos que “os Estados Unidos são hoje a única potência capaz de atuação intercontinental decisiva e de *garantir* ou *comprometer* seriamente a paz e a estabilidade em *nível global*” (2002:20). O autor justifica essa afirmativa indicando alguns dados como: proposta orçamentária (militar) para 2003 de 400 bilhões de dólares; custo de um porta-aviões classe Nimitz: 4 bilhões de dólares; preço de um caça, dos pretendidos pela Força Aérea Brasileira: 30 a 40 milhões de dólares. E assim por diante.

Essa disparidade reserva ao Brasil um papel secundário e regional, limitado ao controle das fronteiras com vistas à repressão ao tráfico de armas e drogas, vigilância amazônica, atenção para a guerrilha colombiana entre outras, todas circunscritas à prevenção de conflitos que o autor chama de “baixo impacto”.

O debate relativo à adequação das Forças Armadas ao contexto internacional assim formado vai na direção de se decidir entre privilegiar a composição numérica das Forças Armadas ou privilegiar o preparo tecnológico tanto de militares profissionais quanto do armamento em si. A primeira opção é a tradicional e garante presença militar nos pontos estratégicos do país – tanto para defesa externa quanto interna. Tem como obstáculo a baixa profissionalização da tropa e os custos crescentes de manutenção de pessoal. A opção tecnológica tem como vantagens a garantia de alto poder e precisão de fogo com reduzida utilização de efetivos e grande mobilidade, mas tem a grande desvantagem do custo, altíssimo.

## IV

À guisa de conclusão, indico alguns pontos a considerar na atividade do planejamento da Segurança Nacional, atividade atual e necessária

O primeiro ponto é a insuficiência do paradigma liberal para o trato da Segurança Nacional. O individualismo metodológico, a maximização de interesses privados num ambiente de mercado, nem um nem outro, são suficientes para o trato do tema. Mesmo se o discurso doméstico de um Estado voltar-se para o paradigma liberal ou, politicamente falando, para o construto liberal-democrata, não se deve esquecer que tal discurso visa à aquiescência interna à política estatal, pretende manter a população satisfeita e em paz. Entretanto, esse discurso não nos deve fazer desviar a atenção para o fato de que, apesar do discurso liberal ou liberal-democrata, nos momentos críticos em que um Estado se veja em perigo (interno ou externo), exigir-se-á da população a prática de um outro tipo de liberdade, de uma liberdade sinônima de soberania, voltada para a Cidade e não para o indivíduo.

Do ponto de vista do mercado podemos levar essas considerações pela mesma trilha. A ação espontânea e desordenada de indivíduos realizando trocas, onde o máximo bem coletivo vem da soma dos máximos interesses individuais, vale até certo ponto, até o ponto em que o planejamento não necessite intervir na fábula de Mandeville. E digo isso porque a consecução dos ONA tanto pode exigir como prescindir do mercado.

Nessa linha, devemos lembrar a Avaliação Estratégica de Conjuntura e dois de seus fatores, o político e o econômico. O fator político tem duas dimensões, nacional e internacional. A dimensão nacional coaduna-se com o ideário liberal-democrata, levando em conta as liberdades liberais e as exigências igualitárias da democracia, incluindo o fortalecimento de partidos políticos, associativismo civil (com cultura cívica) e um bom sistema de freios e contrapesos institucionais. A dimensão internacional, porém, que considera acordos e tratados internacionais, organismos supranacionais, antagonismos e fricções, entre outros, já não é tão afeita ao ideário liberal-democrata, visto ainda ser válida a assertiva de Maquiavel, de que é lícito ao governante quebrar a palavra dada em caso de

ameaça à Cidade, em outras palavras, quando o interesse nacional está em risco.

O fator econômico segue uma trilha similar. Incentivar internamente o liberismo fortalece a estrutura econômica e a força de trabalho doméstica, o que não é, necessariamente, o melhor caminho a seguir nas relações internacionais, pelo contrário, presença econômica também é uma forma de domínio – veja-se o movimento de globalização, conduzido de forma hegemônica por um reduzido grupo de países, no limite, por um único país.

Vemos então que o paradigma liberal é insuficiente quando se trata do planejamento da Segurança Nacional. As exigências de intencionalidade e teleológicas, além do foco na Cidade, e não no indivíduo, fazem crescer a necessidade de se considerar com franqueza outros horizontes teórico-metodológicos no trato da questão.

Um segundo ponto a destacar nesta conclusão seria encontrar a força prospectiva do *Planejamento Estratégico* justamente em um de seus pontos frágeis: a escassa delimitação conceitual dos ONP e ONA.

Se, por um lado, há sérias reservas quanto às expressões “aspirações nacionais mais ou menos conscientes” ou quanto à figura do estrategista, por outro lado (retirando-se as ambigüidades) há duas grandes virtudes presentes: o planejamento da Segurança Nacional torna-se sempre uma atividade autônoma – sem demonizar *ad eternum* nenhum antagonista -, e apresenta-se uma atividade (ou esboço de atividade) com pretensão generalizante, científica.

Planejar a Segurança Nacional sem um inimigo fetichizado garante que não se perca a necessária capacidade de adaptação aos ventos sempre mutáveis da fortuna. A pretensão generalizante encontra-se, derivada da atividade autônoma, no arcabouço proposto, no conjunto de procedimentos e ferramentas que são, apenas, procedimentos e ferramentas à disposição do planejamento da Segurança Nacional. Seu uso depende da conjuntura, dos Objetivos Nacionais e dos antagonismos: completa-se o movimento dialético.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. RJ, Vozes: 1984.

COUTO e SILVA, Golbery. *Planejamento estratégico*. Brasília: Editora UnB, 1981.

FLORES, Mário César. *Reflexões estratégicas. Repensando a defesa nacional*. São Paulo: É Realizações, 2002.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. SP: Nova Cultural, 1997.

MAQUIAVEL, Nicolau. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Livros 1 e 2. Brasília: UnB.

\_\_\_\_\_, Nicolau. *O príncipe*. Coleção Os Pensadores. SP: Nova Cultural, 1997.

PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora UnB, 1998.

PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio; RAZA, Salvador Ghelfi. *Guia de estudos de estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo. Editora Ática, 1994.

SKINNER, Quentin. *As Fundações do Pensamento Político Moderno*. SP: Companhia das Letras, 1996.

