

**DOCTRINA E MÉTODO DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA:
UMA VISÃO GLOBAL***

**DOCTRINE AND METHOD OF THE SUPERIOR WAR COLLEGE:
A GLOBAL VIEW**

**DOCTRINA Y METODOLOGÍA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA:
UNA VISIÓN GLOBAL**

Juacy da Silva**

Parte I – CONCEITOS BÁSICOS

1 INTRODUÇÃO

Desde o seu surgimento, a Escola Superior de Guerra (ESG) vem elaborando e aperfeiçoando uma doutrina e um método.

As questões apresentadas são quase sempre as mesmas. De que se trata? Quais as bases dessa doutrina e desse método? Quais as suas finalidades? Como é formulada? Quais os seus principais conceitos? É possível de forma simples e objetiva apresentar as origens, a evolução e o estágio atual da doutrina e do método que caracterizam o pensamento da Escola Superior de Guerra?

Pretende-se, nesta oportunidade, tentar responder aos questionamentos inicialmente formulados, através da análise do Manual Básico da ESG, edição de 1986, em sua versão revisada e atualizada.

Todavia, necessário se torna dizer que esta síntese, como, aliás, todas as tentativas de sintetizar realidades complexas, tem limitações próprias de tal iniciativa, além dos riscos que qualquer enfoque pessoal possa acarretar.

2 DOCTRINA E MÉTODO

A Escola Superior de Guerra surgiu em um contexto crítico em termos de realidade brasileira e internacional. Em meio ao clima do pós-guerra, quando, no plano internacional, se vivia o início da chamada Guerra Fria e, no âmbito interno,

* Artigo originalmente publicado na Revista da Escola Superior de Guerra, ano 3, n. 8, dez. 1987. Não apresenta, portanto, resumo nas três línguas (português, inglês e espanhol), agora solicitado aos articulistas e, no caso deste texto, há apenas uma referência.

** Chefe da Divisão de Pesquisa e Doutrina da Escola Superior de Guerra, Diretor do Departamento de Estudos da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra e Professor Titular da Universidade Federal de Mato Grosso.

respirava-se um clima de liberdade, após a derrocada da ditadura estado-novista, em meio à reconstitucionalização do país, surge a Escola Superior de Guerra.

A proposta inicial vinculava-se à criação de um Instituto Permanente de Altos Estudos, com vistas à elaboração de um método que possibilitasse uma melhor racionalização da ação política em geral e da ação governamental em particular.

A preocupação central à época era a segurança em sentido mais amplo que defesa nacional. No entanto, já então o sentido de segurança, fruto dos resultados da Segunda Grande Guerra, não tinha apenas uma dimensão militar, mas inseria-se em um contexto mais vasto abrangendo aspectos políticos, psicossociais e econômicos.

A criação de um método que viesse permitir a racionalização da ação política, em sentido amplo, ou da ação governamental, em sentido restrito, exigia a elaboração de uma doutrina que o sustentasse em termos axiológicos.

Vista desta perspectiva, uma doutrina deveria ser a um só tempo um instrumento de análise e de transformação da realidade, no caso, a realidade brasileira. Como um corpo coerente, deve a doutrina conter conceitos, normas, métodos, processos e valores, os quais, de forma integrada, passam a representar um referencial analítico e ao mesmo tempo um instrumento de ação.

Algumas pessoas imaginam que a Doutrina e o Método da ESG foram elaborados por alguns iluminados e jamais teriam sofrido mudanças. Se tal houvesse ocorrido, não seria doutrina, mas, sim, um conjunto de dogmas ou mesmo uma ideologia, no sentido de um corpo de ideias falseantes da realidade e imposto acriticamente às pessoas.

Como o processo de elaboração doutrinária e metodológica na ESG não se pauta pelo dogmatismo e pelo obscurantismo, as suas características são as seguintes: democrática, brasileira, flexível, dinâmica, espiritualista, humanista e adogmática.

Assim, o seu aperfeiçoamento surge em decorrência de um processo contínuo de análise e crítica na busca de uma nova síntese que reflita a evolução do conhecimento humano e as transformações da realidade.

Inserida neste contexto, a cada dois ou três anos uma nova versão, em forma de manual, vem a público, o que ocorre neste ano¹. A cada edição de um novo manual, inúmeras mudanças surgem, tanto de cunho formal quanto de conteúdo.

Cabe, nesta oportunidade, esclarecer que a ESG, ao formular uma doutrina e um método, no caso atual, Método para o Planejamento da Ação Governamental, não lhe move a ideia de tutelar nem o Governo, nem o Estado, nem muito menos a sociedade brasileira.

Tem-se a consciência de que esta é apenas uma, entre inúmeras propostas, que toda sociedade aberta, pluralista e democrática tem diante de si, seja como ins-

1 O próprio texto revela que o autor se refere ao Manual de 1986.

trumento de análise da realidade, seja como instrumento de ação e transformação dessa mesma realidade.

No entanto, mesmo que se discorde da proposta formulada pela ESG, deve-se reconhecer que ela se constitui em uma construção lógica, coerente e abrangente, capaz de ser utilizada da forma efetiva com vistas a racionalizar qualquer ação política, inclusive e fundamentalmente a ação governamental.

3 BASE AXIOLÓGICA

Os valores que embasam a Doutrina da ESG estão inseridos no pensamento ocidental, em que se destacam: a transcendência e o humanismo. Ao mesmo tempo em que ela se centra na figura do homem, como ser dotado de consciência, de racionalidade e de livre-arbítrio, ela coloca (o homem) como um ser que transcende à sua própria materialidade.

Da combinação dessas dimensões, surgem valores como a justiça, a solidariedade, a liberdade e a participação a indicar uma pauta mínima que deve nortear as relações entre as pessoas em qualquer ordem social.

Não é por acaso que a Doutrina e o Método têm como escopo o Bem Comum, representado por um ideal de sociedade na qual todos os seus integrantes tenham condições de atender às suas necessidades, aos seus interesses e às suas aspirações, vale dizer, desfrutar de condições dignas de vivência coletiva e, mais do que isto, tenham condições de realizar sua potencialidade na plenitude da condição humana.

4 CONCEITOS BÁSICOS

Quatro conceitos embasam a Doutrina e o Método da ESG, em torno dos quais outros são articulados com vistas à elaboração final da proposta ora em análise neste artigo. Esses conceitos serão abordados de forma sintética, procurando, todavia, destacar os seus aspectos mais relevantes.

4.1 OBJETIVOS NACIONAIS

À vista do desafio maior representado pela busca da racionalidade das ações humanas, surge a figura dos objetivos como referenciais para os quais essas ações devam estar voltadas.

Considerando que, tanto em nível individual quanto coletivo, a existência de objetivos é vital para a racionalização de qualquer ação, nada mais lógico do que a ideia de objetivos no plano nacional. Não se pode imaginar que a caminhada histórica de um povo se realize como obra do acaso ou movida por causas fortuitas.

Se imaginarmos que o homem é sujeito de sua própria história e se esse homem é um ser situado no tempo e no espaço, com atributos de consciência, de racionalidade e de liberdade, fruto da interação entre o seu querer individual e o coletivo, surgem os objetivos que transcendem quaisquer particularidades, sejam de ordem biológica, social, econômica, cultural e política.

Vivendo e convivendo em um determinado território, os homens estão sujeitos a laços que os identificam enquanto partícipes de um destino coletivo, dando origem à Nação como dimensão integradora de indivíduos, grupos, classes, categorias sociais e instituições.

Assim, Objetivos Nacionais, segundo a Doutrina da ESG, “representam a cristalização de interesses e aspirações que, em determinada fase de sua evolução histórico-cultural, a Nação busca satisfazer”.²

Dois tipos de Objetivos Nacionais são considerados na concepção esguiana: de um lado, os vitais ou permanentes; e, de outro, os transitórios ou atuais. Os Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) vinculam-se à própria sobrevivência da comunidade nacional enquanto tal. A sua conquista e a sua manutenção revestem-se de caráter imperativo sob pena de ocorrer a própria desagregação nacional ou perda da identidade da comunidade nacional enquanto grupo social organizado. Quanto aos Objetivos Nacionais Atuais (ONA), de natureza transitória ou circunstancial, representam objetivos intermediários com vistas à conquista e manutenção dos ONP.

Neste ponto surge a indagação: a quem incumbe o estabelecimento ou a fixação dos Objetivos Nacionais? No que concerne aos ONP, a resposta é: a nenhuma instância. Seja ao Governo, a qualquer classe social em particular ou a qualquer organismo internacional ou a qualquer mente iluminada compete a responsabilidade ou o direito de fixar ou estabelecer Objetivos Nacionais Permanentes. Tais objetivos emergem e surgem como fruto do processo histórico-cultural da comunidade nacional, do entrechoque de necessidades, interesses e aspirações de diferentes grupos, segmentos, classes, categorias sociais e instituições que convivem em qualquer sociedade democrática.

A um determinado momento, a diversidade de aspirações cede lugar à conjugação de esforços, e todos se sentem copartícipes de um destino comum. Surgem, assim, os ONP como referenciais a nortear a caminhada da comunidade nacional. Todavia, tanto no que concerne à identificação dos ONP quanto ao estabelecimento ou fixação dos ONA, uma série de condicionantes estão presentes. A ESG identifica quatro grupos de condicionantes: os de natureza física, representados por posição, forma e extensão territorial e os recursos naturais existentes; os de natureza humana, representados pelo caráter nacional e pelo papel das elites; os institucionais, representados pela formação e presença das instituições na vida nacional, e os

2 As passagens transcritas neste artigo constam do Manual Básico do ano de 1986.

de natureza externa, representados pelo posicionamento e pela estatura político-estratégica do país no concerto das relações internacionais. Isto significa que os Objetivos Nacionais, tanto os permanentes quanto os atuais, não possuem uma dimensão estática, mas se revestem de um dinamismo próprio do processo histórico-cultural da Nação brasileira.

A ESG, fruto de seus estudos e consentânea com análises de estudiosos da realidade brasileira, didaticamente apresenta seis ONP. Em que pese essa dimensão didática, pode-se dizer que o elenco de ONP apresentado pela ESG guarda uma grande aproximação com a realidade brasileira.

A seguir, apresenta-se o elenco e a caracterização dos Objetivos Nacionais Permanentes contidos na doutrina da ESG.

Democracia, para a doutrina da ESG, significa não apenas um regime político ou sistema de governo, mas, também, um estilo de vida que identifica uma sociedade aberta. Significa, fundamentalmente: respeito à dignidade da pessoa humana, igualdade de oportunidade, aprimoramento da representação política, legitimidade das instituições, adequação das instituições à realidade nacional e aprimoramento das instituições.

Integração Nacional significa não apenas a integração física do território, mas também a dimensão social, econômica e cultural. Representa, enfim, a consolidação da comunidade nacional, o estreitamento dos laços de solidariedade entre o povo, a ausência de preconceitos de qualquer ordem e natureza, a ausência de disparidades regionais e sociais, a participação da comunidade nacional na definição de seu próprio destino e a preservação dos valores nacionais.

Integridade do Patrimônio Nacional, além da integridade territorial, representa a preservação da identidade nacional, a integridade do patrimônio histórico-cultural e a integridade dos recursos naturais, incluindo o uso e controle do solo e do subsolo, do mar patrimonial e do espaço aéreo.

Paz Social, nela se destacam a conciliação entre indivíduos, grupos, classes sociais e regiões, a realização de uma ordem social justa e progressista, como formas de resolução dos conflitos existentes em qualquer sociedade aberta.

Progresso, compreendido como uma constante melhoria do desempenho nacional em todos os setores de atividades, a melhoria da qualidade de vida da população e a possibilidade de mudança sociocultural. Neste sentido, Progresso não significa apenas crescimento econômico, mas também a justa distribuição dos frutos do desenvolvimento.

Soberania representa, de um lado, a intangibilidade da Nação; de outro, a capacidade de autodeterminação em todos os setores da vida humana e, finalmente, a igualdade de direito entre as nações.

Assim, tendo diante de si tais objetivos, a comunidade nacional congrega esforços no sentido de atingi-los e mantê-los.

Entre os ONP e os ONA existe uma relação profunda. Cabe ao governo, em uma sociedade democrática, representar legitimamente as aspirações nacionais, interpretar o querer de toda a coletividade, em nome da qual exerce suas funções, e estabelecer ou fixar os Objetivos Nacionais Atuais.

A razão dessa referência prende-se ao fato de que os ONA, a despeito de serem estabelecidos pelo governo, não devem estar direcionados exclusivamente para segmentos menores da comunidade nacional, seja para o partido ou coligação partidária no exercício das funções de governo, seja para uma classe em particular, para uma região e muito menos para grupos familiares.

As ações de governo e a consequente fixação dos ONA devem estar voltadas para a comunidade nacional, sob pena de ser perdida a legitimidade do próprio governo ou gerar distorções no processo político-institucional, levando até mesmo à desorganização e desagregação nacionais.

Finalmente, os ONP e os ONA guardam uma íntima correlação quando da aplicação do Método para o Planejamento da Ação Governamental, seja em sua fase política, seja em sua fase estratégica, como se verá posteriormente.

4.2 PODER NACIONAL

A muitos pode parecer que a ESG volta sua atenção e interesse exclusivamente para o estudo da segurança nacional. Tal não é a verdade. A Doutrina da ESG funda-se em quatro conceitos básicos, como já assinalados anteriormente.

De um lado a busca da racionalidade impõe a fixação de objetivos como referencial a guiar o curso de qualquer tipo de ação, seja no plano individual, grupal ou nacional.

Todavia, a fixação de objetivos por mais claros e efetivos que possa parecer não é condição suficiente para que sejam conquistados e mantidos. Necessário se torna que os meios estejam presentes e, além disso, que haja vontade para empregá-los com vistas a conquistar e manter os objetivos previamente estabelecidos ou identificados.

Surge, assim, o que se denomina de gênese do poder, em sua acepção ampla e genérica.

Quanto ao Poder Nacional, no entendimento da ESG, constitui o “conjunto dos meios de toda ordem de que dispõe a Nação, acionados pela vontade nacional, para conquistar e manter, interna e externamente, os Objetivos Nacionais”.

Vejam os aspectos inerentes a tal construção doutrinária.

De um lado, destaca-se a ideia de conjunto de meios, querendo com isto significar o sentido de unidade (conjunto) e não apenas o somatório de meios. De outro lado, a figura “de toda ordem”, ou seja, esses meios representam tanto o

aspecto material quanto não material. A destinação do Poder Nacional, ou seja, seu caráter de instrumentalidade, a serviço da comunidade nacional é destacada quando se afirma: “conquistar e manter os Objetivos Nacionais”. O outro aspecto refere-se ao âmbito de atuação do Poder Nacional, ou seja, interno e externo. Por último, mas que, na verdade, é a dimensão mais significativa, vincula-se à Vontade Nacional, como força dinâmica no emprego desses meios.

Assim, Poder Nacional, no entendimento da ESG, não é um fim em si mesmo, não está a serviço de uma classe ou categoria social ou região, não é sinônimo de poder de governo e nem de poder estatal. É uma realidade que transcende a quaisquer dessas particularidades.

No entanto, não quer isto também significar uma ideia totalizadora, algo a tolher as liberdades individuais. Se um dos ONP propugnados pela ESG é a democracia, o sentido de vontade nacional só tem lugar dentro de um enfoque em que todos os grupos, classes, segmentos, instituições que integram a comunidade nacional tenham um espaço definido, e do entrechoque das vontades desses grupos, segmentos, classes e instituições é que surge uma nova realidade, a Vontade Nacional.

A Vontade Nacional vincula-se necessariamente aos Objetivos Nacionais, sejam permanentes ou atuais. Aí se encontra um aspecto importante da doutrina da ESG, o sentido da participação, ou seja, a origem e a essência do Poder Nacional repousam na Vontade Nacional, sendo o Governo e o Estado de instâncias de intermediação para o exercício de parte dessa Vontade Nacional.

A estrutura do Poder Nacional, segundo o enfoque da ESG, é a seguinte:

– Quanto à natureza ou dimensões em que atuam os seus meios surgem as expressões: política, econômica, psicossocial e militar; e

– Quanto aos elementos constitutivos em si mesmos:

- os fundamentos – bases substantivas de sua composição – Homem, Terra e Instituições;

- os fatores – elementos adjetivos dos fundamentos;

- os componentes, que são formas institucionais integradas; e

- os órgãos, entidades que desempenham as funções de emprego do Poder Nacional.

Costuma-se dizer que os fundamentos do Poder Nacional – Homem, Terra e Instituições – são as bases da nacionalidade. Assim, cada fundamento pode ser visualizado de um prisma diferente a partir das dimensões do Poder Nacional, ou seja, as Expressões.

Vejamos como esses fundamentos são enfocados a partir de cada uma das expressões do Poder Nacional.

EXPRESSÃO	FUNDAMENTOS		
	Homem	Terra	Instituições
Política Econômica Psicossocial Militar	Povo Recursos Humanos Pessoa Humana Recursos Humanos	Território Recursos Naturais Meio Ambiente Território	Instituições Políticas Instituições Econômicas Instituições Sociais Instituições Militares

Quadro 1: Expressões e Fundamentos

Fonte: O Autor

Mesmo que, esquematicamente, o Poder Nacional seja analisado em termos de sua estrutura, não se pode perder de vista a sua integralidade, a sua unicidade, a sua instrumentalidade e a sua indivisibilidade.

Não há por que se falar em emprego de uma ou outra expressão, uma vez que os elementos que constituem o Poder Nacional interagem de forma dinâmica.

Por exemplo, costuma-se dizer que o Homem é o fundamento maior do Poder Nacional, uma vez que é ele quem possui os atributos da consciência, da racionalidade e da liberdade. É este homem assim conceituado quem interage com os seus semelhantes formando grupos e criando instituições. É este homem, individual e coletivamente, quem se relaciona com a natureza, transformando-a, criando bens e riquezas para atender às suas necessidades, aos interesses e às suas aspirações. Enfim, este homem em sua integralidade é a um só tempo o produtor e o consumidor, o cidadão, o soldado, o operário, a dona de casa, o chefe de família, o político, o religioso.

Foi mencionado anteriormente que o Poder Nacional possui uma dimensão de instrumentalidade, isto é, está a serviço da comunidade nacional para que esta conquiste e mantenha os seus objetivos.

Para aquilatar a eficácia e a eficiência deste instrumento, necessário se torna a sua avaliação. Essa avaliação se processa levando em conta os obstáculos, as barreiras ou os óbices que se interpõem ao esforço da comunidade nacional para atingir e manter os seus objetivos. Além dos óbices, a avaliação deve também levar em conta a natureza dos objetivos a serem atingidos. Somente através desse enfoque é possível avaliar a capacidade do Poder Nacional.

Como a realidade é dinâmica, costuma-se dizer que outra característica do Poder Nacional é a relatividade, ou seja, há uma variação no tempo e no espaço.

Assim, em face dessa característica, a avaliação da capacidade do Poder Nacional deve também levar em conta os meios que, em um determinado momento, não estejam sendo utilizados de forma plena. Surgem, então, os conceitos de Potencial Nacional e Potencial Nacional Utilizável, como que a indicar aqueles meios existentes em forma latente, mas que, diante de um desafio maior, podem ser transformados em poder.

O Manual Básico-86 da ESG traz, na seção correspondente ao Poder Nacional, uma análise exaustiva do assunto, recomendando-se ao leitor interessado consultar essa fonte para uma melhor compreensão desse conceito e das ideias a ele correlatas.

4.3 POLÍTICA NACIONAL

O homem, ao conviver em sociedade, é, por essência, um ser político, razão pela qual se afirma que a política é algo natural à convivência humana.

A racionalização das atividades humanas pressupõe, de um lado, a identificação e o estabelecimento de objetivos e, de outro, a disponibilidade de meios e a vontade de empregá-los no sentido de atingir aqueles objetivos.

Assim, a identificação e o estabelecimento de objetivos passam a ser uma verdadeira arte, no sentido de uma concepção harmônica, clara, precisa. A este exercício, denomina-se política.

Todavia, como os objetivos não são estabelecidos no vácuo, mas devem levar em consideração um meio social concreto, a política vincula-se, ao mesmo tempo, à dimensão de poder, seja este entendido como uso da força para impor a vontade, seja como capacidade de influenciar, seja, enfim, como exercício da autoridade em quaisquer de suas formas ou manifestações.

A ideia de uma Política Nacional surge na formulação doutrinária da ESG como decorrência dos estudos que têm sido elaborados com vistas à construção de um método capaz de se constituir a um só tempo em instrumento de análise da realidade e de transformação dessa mesma realidade.

Quem analisa, retrospectivamente, o processo histórico-cultural brasileiro identifica um fio condutor ao longo de sucessivos períodos, como que a indicar certa continuidade nas ações de governo. Não quer isto dizer que exista alguma instância supranacional ou supragoverno a determinar como as ações dos agentes históricos – o povo em seu sentido genérico – devam realizar-se.

No entanto, longe está a ideia de que haja uma força estranha, agindo para além do processo histórico-cultural a determinar-lhe os rumos, enfim, o seu próprio curso. Da mesma forma, não se imagina que os fatos e o processo histórico sejam obra do acaso ou de forças cegas da natureza.

À vista da concepção que se tem do homem como ser dotado de consciência, de racionalidade e de liberdade no plano individual, chega-se à conclusão de que o

seu agir em nível coletivo também deve resultar em algo coerente com a dimensão de racionalidade que lhe é inerente.

O conceito atual de Política Nacional na ESG é “a arte de identificar os Objetivos Nacionais Permanentes, mediante a interpretação dos interesses e das aspirações nacionais, e de orientar e conduzir o processo global que visa à conquista e à manutenção daqueles Objetivos”.

O primeiro destaque a fazer é a dimensão de arte, ou seja, para a ESG, a Política Nacional é uma arte, no sentido de concepção, voltada para os grandes rumos da comunidade nacional. O segundo destaque é a dimensão interpretativa, o debruçar-se sobre o processo histórico-cultural brasileiro e por meio de uma análise objetiva identificar quais são os reais e verdadeiros interesses e aspirações que, ao longo de sucessivas gerações, têm contribuído para plasmar a nossa identidade nacional. Mediante essa análise, procura-se compreender o nosso passado e dele retirar ensinamentos que nos conduzam a um futuro de Nação livre, soberana e democrática.

Aí se insere o exercício da Política Nacional como forma de identificar os Objetivos Nacionais Permanentes.

Todavia, se a Política Nacional ficasse circunscrita tão somente ao exercício interpretativo de nossa história, com a finalidade de identificar, ao longo desse processo, os objetivos vitais da Nação brasileira, sua dimensão estaria limitada ao campo do conhecimento, pouco tendo a ver com a transformação da realidade.

O que se propõe no conceito de Política Nacional é que a orientação e a condução do processo global que visam à conquista e manutenção dos ONP sejam realizadas consentâneas e coerentes com o nosso passado histórico-cultural.

Isso significa que cabe à Política Nacional identificar o fio condutor desse processo a fim de que as ações de governo e do restante da comunidade nacional estejam coerentes com o nosso passado, com as nossas tradições, nossos costumes, nossos valores, enfim, nossa herança cultural. Isso não significa a defesa da ideia de imobilismo, de apego às formas arcaicas em termos de relações de trabalho e de produção ou justificativas de formas desumanas de relações sociais, mas que toda e qualquer ação individual e coletiva que vise à transformação social ou à aceleração do ritmo da própria história só tem lugar se levar em conta a nossa realidade. Tem o sentido de compreender o passado para agir corretamente no presente com a finalidade de construir um futuro melhor para todos os brasileiros. Não se busca a construção de ilhas de privilégios e de injustiças, mas uma ordem social na qual todos os seus integrantes tenham condições de atender às suas necessidades, aos seus interesses e às suas aspirações, na plenitude de suas potencialidades e capacidades. Vale dizer, uma ordem social justa e progressista.

Pelas razões expostas, a Política Nacional comporta desdobramentos. Como atividade e levando-se em consideração os campos de ação do Poder Nacional, surge o primeiro desdobramento em Política Nacional de Desenvolvimento e Política

Nacional de Segurança.

A ESG conceitua Política Nacional de Desenvolvimento como “a arte de estabelecer objetivos que reflitam os anseios nacionais de evolução, bem como a necessidade de fortalecer e aperfeiçoar o Poder Nacional e de orientar e conduzir o processo global que visa à consecução do Bem Comum”.

Para que tal ocorra, a Política Nacional de Desenvolvimento deve apresentar as seguintes características: integralidade, realismo, flexibilidade, autenticidade, unidade de direção, valorização do homem e consenso da sociedade. Dada a íntima relação entre Política Nacional de Desenvolvimento e Política Governamental de Desenvolvimento, também esta última deve atender a essas dimensões ou características.

Enquanto a Política Nacional de Desenvolvimento se vincula mais à dimensão de evolução e transformação da sociedade, a Política Nacional de Segurança volta-se mais para a preservação, para a manutenção do equilíbrio, para a busca de condições necessárias à harmonia e coesão sociais.

Assim, o conceito de Política Nacional de Segurança passa a ser “a arte de estabelecer um conjunto de opções, princípios, normas e diretrizes com vistas a assegurar a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes”.

Ao vincular-se aos ONP, a Política Nacional de Segurança volta-se, de fato, para os referenciais maiores que norteiam os rumos da vida nacional.

O binômio Desenvolvimento e Segurança será objeto de discussão posterior.

Quando o referencial é o âmbito de ação do Poder Nacional, a Política Nacional desdobra-se em política interna e política externa, abrangendo, ambas, os campos do Desenvolvimento e da Segurança.

É na dimensão temporal que a Política Nacional adquire o sentido de continuidade das ações com vistas à conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais. Considerando que os ONP se constituem em referenciais a nortear toda a caminhada da comunidade nacional, o sentido de processo rumo a um destino comum, envolvendo tanto os esforços do governo quanto da sociedade civil, ganha destaque.

Isto significa que o princípio da racionalidade deve presidir todo esse esforço nacional. Aí tem sentido falar em projeto nacional, como construção de um tipo ideal a orientar os destinos nacionais.

No desdobramento da Política Nacional ao longo do tempo, merece realce a Política Governamental, que deve estar coerente com a Política Nacional.

Assim, a fixação dos Objetivos Nacionais Atuais (ONA), ao mesmo tempo em que reflete as opções de governo quanto ao rumo que deseja imprimir a suas ações, representa também uma dimensão nacional pela própria abrangência das ações governamentais que devem estar coerentes com os interesses e aspirações de toda a coletividade, vale dizer, consentâneas com os Objetivos Nacionais Permanentes.

A doutrina da ESG apresenta três acepções para o conceito de Política Governamental:

“Política Governamental é a efetivação da Política Nacional em determinada conjuntura”, ou,

“Política Governamental é a opção do governo quanto à melhor forma de efetivar a Política Nacional em determinada conjuntura” ou, finalmente,

“Política Governamental é a arte de estabelecer, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Atuais”.

Assim, a Política Governamental não se circunscreve apenas às ações de governo. Além de disciplinar as ações do Poder Público, pela sua natureza, interfere no domínio privado, seja pelos estímulos ou desestímulos concedidos, seja, enfim, pelo poder que a própria sociedade (fonte última do Poder Nacional) concede e outorga ao Governo e ao Estado.

Não se pode perder de vista que a essência de um Estado democrático está exatamente na possibilidade que o cidadão tem, individual e coletivamente, de ser o sujeito e não o objeto das ações do Governo e do Estado. Estado e Governo são criações do povo, jamais se podem constituir em instâncias que o venham oprimir. Em tal ocorrendo, passa-se da democracia para o totalitarismo, para a ditadura, qualquer que seja o seu matiz ideológico, pois fere um dos atributos básicos do homem, que é a liberdade.

A Política Governamental, assim entendida, deve abranger os campos do desenvolvimento e da segurança e é realizada nos âmbitos interno e externo. Quando se fala em Política Governamental não se pode também perder de vista que ela é efetivada a partir de políticas setoriais, regionais e específicas, abrangendo pela sua natureza todas as Expressões do Poder Nacional – Política, Econômica, Psicossocial e Militar.

As dimensões de espaço e tempo conjugadas com os interesses e aspirações de regiões, classes, segmentos e grupos diferenciados que integram uma Nação exigem a fixação de objetivos consentâneos com uma ordem social pluralista e aberta, vale dizer, com uma democracia. Só assim, pode o governo ter legitimidade, pautando o seu agir pelo querer da comunidade nacional. Em tal ocorrendo, a identificação entre povo e governo é estreita, podendo este acenar àquele com ações que o conduzam a um patamar superior de realizações, mesmo que isto, conjunturalmente, possa representar sacrifícios e dificuldades.

4.4 ESTRATÉGIA NACIONAL

O exercício da política como arte de governar envolve, de um lado, a fixação de objetivos e, de outro, o emprego de meios disponíveis para atingir aqueles objetivos.

Todavia, as ações humanas não se realizam no vácuo, mas têm lugar em um meio social concreto, sujeito a dificuldades e barreiras. A necessidade de superar barreiras e dificuldades não é exclusiva da arte de governar. Remonta

à própria origem do homem que, ao longo de sua existência, empreende esforços para conseguir atender às suas necessidades, aos seus interesses e às suas aspirações.

Em que pese o seu significado original como a arte do General ou mesmo a arte da guerra, o conceito de estratégia tem evoluído, espalhando-se para além das lides militares. O conceito passa a ser de largo uso no domínio da política, da economia, da administração, das comunicações, enfim, identifica-se com todas as formas de luta, no sentido estrito ou figurado, que o homem empreende no seu dia a dia.

O uso do conceito de Estratégia na ESG, em seu início, vinculava-se quase que exclusivamente à dimensão de segurança. Possivelmente isto se deve às origens da Escola e às influências de pensadores militares como Edward Earle, Clausewitz e outros tantos, sobre cujas ideias foram construídas na ESG as reflexões iniciais em torno da estratégia.

Todavia, o próprio exame da realidade nacional e a necessidade de elaboração conceitual que viesse a ser operacionalizada quando da aplicação do Método determinaram o surgimento e aperfeiçoamento de novos conceitos como os constantes da atual versão da Doutrina da ESG.

O conceito de Estratégia pressupõe três elementos básicos: objetivos a serem atingidos; meios a serem empregados; e obstáculos a serem transpostos, superados ou vencidos.

No caso da Estratégia Nacional, estes três elementos são: Objetivos Nacionais, Poder Nacional e Óbices.

Na concepção da ESG, “óbices são obstáculos de toda ordem, existentes ou potenciais, materiais e imateriais, representando condições estruturais ou conjunturais resultantes de fatos naturais ou sociais, ou da vontade humana, que dificultam ou impedem a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais”.

Em decorrência da ausência ou presença de intencionalidade, os óbices se caracterizam como Fatores Adversos e antagonismos, assim conceituados: “Fatores Adversos são óbices de toda ordem, internos ou externos, que, destituídos de sentido contestatório, se interpõem aos esforços da comunidade nacional para conquistar e manter os Objetivos Nacionais”.

Quando os óbices representam atitude deliberada e vontade de barrar a caminhada nacional rumo aos seus Objetivos vitais, surgem os antagonismos, conceituados como “óbices internos e externos que, manifestando atitude deliberada e contestatória, se contrapõem à conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes”.

Em algumas situações se torna difícil a separação entre Fatores Adversos e antagonismos, dado o caráter subjetivo do fator intencionalidade que move as ações humanas. Neste caso, somente uma análise da realidade, a mais objetiva, precisa e coerente, torna possível identificar se um óbice pode ser classificado como fator

adverso ou antagonismo. Situações existem em que se forma uma faixa de recobrimto, tornando-se quase impossível essa distinção.

Os antagonismos possuem gradações em função do risco que representam à Nação e da capacidade que têm de produzir efeitos, seja pelo uso da força, seja pela ameaça. Em decorrência, surgem os conceitos de Pressões e Pressões Dominantes, assim entendidos pela ESG:

– “Pressões são antagonismos em que a vontade contestatória se manifesta com capacidade de se contrapor à conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes”;

– “Pressões Dominantes são antagonismos que, por sua importância e natureza, constituem ameaça ponderável à conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes”.

Esses conceitos são importantes e desempenham um papel relevante no sentido de orientar o emprego do Poder Nacional, condicionando, mesmo, a destinação dos meios em função dos objetivos a serem atingidos e dos óbices a serem superados.

Por exemplo, se da Avaliação da Conjuntura, como se verá posteriormente, quando da discussão sobre o Método, houver a indicação da existência de Pressão Dominante, conclui-se pela existência de um óbice de grau extremo que poderá exigir o emprego violento do Poder Nacional. Ora, esse emprego violento do Poder Nacional significa a eclosão da guerra em um quadro conjuntural interno ou internacional. Diante de tal quadro, tanto o preparo quanto a aplicação do Poder Nacional devem ser realizados a partir de uma situação hipotética.

Surgem, assim, os conceitos de Hipótese de Guerra, que a ESG postula em sua Doutrina das seguintes maneiras: “Hipótese de Guerra constitui uma suposição de eclosão de guerra em um quadro conjuntural nacional e internacional. É a denominação dada a um quadro que configura uma determinada conjuntura capaz de, por si só, levar a Nação ao emprego violento do Poder Nacional, com predominância da Expressão Militar”. Ou, de maneira mais simplificada: “É a antevisão da possibilidade de ser necessário o emprego violento do Poder Nacional como último recurso para a superação de Pressões Dominantes”.

Em termos de preparo e aplicação do Poder Nacional, isto significa que a Avaliação da Conjuntura deve ser realizada da maneira mais objetiva e correta possível, a fim de evitar duas situações extremas, ambas altamente prejudiciais à comunidade nacional. De um lado, uma avaliação que indica incorretamente a existência de um universo antagônico em que se destacam as pressões dominantes, que, por sua vez, induzirá a Nação a preparar-se para uma guerra que jamais venha a ocorrer. Recursos e meios passam a ser mobilizados para fazer face a hipóteses de guerra pouco subsistentes, prejudicando outros campos, âmbitos, setores e áreas de ação do Poder Nacional. De outro lado, pode ocorrer também uma avaliação incorreta que não identifique universo antagônico e nem situações

que se caracterizem como pressões dominantes. Tal falha também induz a um descuido no preparo e na aplicação do Poder Nacional, levando a Nação a ser surpreendida por situações que exijam, de fato, o emprego violento do Poder Nacional. Neste caso, também os danos à comunidade nacional são desastrosos, uma vez que a Nação pode defrontar-se com uma guerra para a qual não esteja devidamente preparada.

A solução é evitar tais extremos através de uma correta e adequada Avaliação da Conjuntura, a fim de que as instâncias decisórias possam exercitar-se da melhor forma possível nas artes da Política e da Estratégia Nacionais.

Feitas essas considerações sintéticas em torno dos óbices, pode-se, então, apresentar o conceito de Estratégia Nacional e os seus vários desdobramentos.

Antes, porém, cabe ressaltar que a ESG, ao longo de sua existência, vem procurando aperfeiçoar a sua elaboração conceitual, de forma a torná-la mais clara, coerente e objetiva. Todavia, isto não significa que os conceitos anteriores sejam incorretos. O sentido de aperfeiçoamento orienta-se fundamentalmente para a dimensão da coerência interna e unidade conceitual.

O conceito atual de estratégia nacional guarda uma estreita relação com o de Política Nacional em que ambos se vinculam aos Objetivos Nacionais Permanentes. A atual versão do Manual Básico assim conceitua: “Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, conquistar e manter os objetivos nacionais permanentes, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional”.

Neste conceito cabe ressaltar alguns aspectos significativos para a sua correta compreensão. Primeiro, Estratégia Nacional como arte, ou seja, com o sentido de concepção, fruto de ato criativo, e não apenas como a técnica de emprego dos meios. Segundo, a vinculação com os Objetivos Nacionais Permanentes em termos de sua conquista e manutenção. Terceiro, o seu caráter de superação dos óbices e não apenas antagonismos, dando-lhe um sentido amplo, envolvendo luta e esforço continuado com vistas ao desenvolvimento e à segurança nacionais. Quarto, o sentido de emprego do Poder Nacional de acordo com a orientação da Política Nacional.

Neste sentido, a Estratégia Nacional instrumentaliza as decisões da Política Nacional. Por esta razão, os seus desdobramentos são similares aos da Política Nacional, segundo os campos e âmbitos de ação do Poder Nacional, além da dimensão temporal das ações estratégicas.

Surgem, então, as Estratégias Nacionais de Desenvolvimento e de Segurança, abrangendo tanto âmbito interno do país quanto domínio das relações internacionais. No que concerne à dimensão temporal, as diferentes e sucessivas etapas indicam a estratégia governamental.

A Doutrina da ESG assim conceitua esses desdobramentos da Estratégia Nacional:

– “Estratégia Nacional de Desenvolvimento é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para conquistar e manter os objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento, a despeito dos Fatores Adversos existentes, inclusive aqueles com potencialidade de gerar antagonismos”;

– “Estratégia Nacional de Segurança é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando Antagonismos, Pressões e Pressões Dominantes, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional de Segurança”.

Percebe-se que a Estratégia Nacional de Desenvolvimento vincula-se aos objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento e aos Fatores Adversos, inclusive a faixa de recobrimento compreendida como parte do universo antagônico.

De outro lado, a Estratégia Nacional de Segurança vincula-se ao universo antagônico e aos Objetivos Nacionais Permanentes, além da orientação estabelecida pela Política Nacional de Segurança.

Tanto a Estratégia Nacional de Desenvolvimento quanto a Estratégia Nacional de Segurança devem ter, entre outras, as seguintes características: realismo, integralidade, flexibilidade, unidade de direção, consenso da sociedade e valorização do homem.

A Estratégia Nacional em seus desdobramentos (Desenvolvimento e Segurança, Interna e Externa) é de fato implementada ao longo do tempo através de sucessivos períodos governamentais. Surge, então, o conceito de Estratégia Governamental como “a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Atuais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Governamental”.

Nota-se que é da responsabilidade da Estratégia Governamental o preparo e a aplicação do Poder Nacional. No entanto, essa responsabilidade, à semelhança do que ocorre na política governamental, é outorgada ao governo pela sociedade, fonte última do Poder Nacional. É sempre bom enfatizar que em uma sociedade democrática, cuja essência é ser pluralista e aberta, Governo e Estado são instâncias de intermediação criadas pela própria sociedade, jamais podendo constituir-se em instrumentos de opressão.

Particularmente quanto à Estratégia Governamental, além dos desdobramentos relativos aos campos e âmbitos de ação do Poder Nacional, há que se mencionarem as Estratégias Setoriais, Regionais e Específicas.

Finalmente, deve-se destacar o fato de que a estratégia se concretiza por meio das ações que empreende. Desse fato decorre que “Ações Estratégicas são as medidas, de natureza e intensidade variáveis, voltadas para o preparo e a aplicação do Poder Nacional”.

As Ações Estratégicas, de acordo com a natureza e destinação, podem ser ações correntes e ações de emergência.

5 CONCLUSÃO PARCIAL

Ao longo desta reflexão, procurou-se sintetizar os conceitos básicos sobre os quais se assenta a Doutrina da ESG.

A racionalização da ação política de modo geral e da ação governamental em particular indica, de forma clara e precisa, que alguns elementos são essenciais a qualquer processo que se pretenda racional.

O primeiro desses elementos é a identificação e a fixação de objetivos, claramente concebidos e definidos, como forma de orientar toda e qualquer ação humana. Isto é fundamental tanto no plano individual quanto no nacional. Surgem então os Objetivos Nacionais Permanentes e Atuais.

O segundo elemento é a existência de meios e a vontade de empregá-los de forma eficaz e correta com vistas a conquistar e manter aqueles objetivos. Surge, assim, o Poder Nacional, como instrumento a serviço da comunidade nacional orientado para os Objetivos Nacionais.

O terceiro elemento é a arte de governar, compatibilizar interesses e aspirações diferentes ou às vezes até conflitantes, vale dizer, ordenar os objetivos nacionais de acordo com a vontade nacional. implica perscrutar os horizontes nacionais e buscar os rumos que conduzam a Nação ao seu verdadeiro destino, tendo como senda a palmilhar os Objetivos Nacionais Permanentes e o Bem Comum. Este é o domínio da Política Nacional.

O quarto elemento é a arte de preparar e empregar os meios, geralmente escassos em face das crescentes necessidades, interesses e aspirações nacionais. É o domínio da Estratégia Nacional, que também deve preocupar-se com as dificuldades e as barreiras a vencer, representadas pelos óbices que surgem na caminhada da comunidade nacional.

Assim, Objetivos Nacionais, Poder Nacional, Política Nacional e Estratégia Nacional formam um universo conceitual coerente e lógico, oferecendo suporte doutrinário à construção de um método como instrumento analítico e de intervenção na realidade.

Não se pode perder de vista a dimensão axiológica na qual se insere toda essa construção doutrinária.

Ao falar em Objetivos, Poder, Política e Estratégia, principalmente em sua dimensão nacional, o referencial constante é o homem, figura central de todas as preocupações de quem pretende elaborar uma doutrina. É bom enfatizar a concepção que se tem do homem, como ser situado, dotado de consciência, racionalidade e liberdade. Vale dizer, sujeito de seu próprio destino e jamais objeto em qualquer instância.

PARTE II -MÉTODO PARA O PLANEJAMENTO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

A ideia de racionalizar a ação política, particularmente a ação de governo, não pode ser considerada como algo recente no Brasil. Desde meados do século passado, uma série de tentativas vem ocorrendo no país.

Todavia, há que se destacar a evolução ocorrida com esse esforço de racionalização ao longo de mais de um século de vida política brasileira.

Nessa tentativa de sintetizar os principais momentos que marcam a evolução da ideia, do surgimento e implantação do planejamento como instrumento que propicia uma maior racionalidade e eficiência às ações de governo, necessário se torna situá-lo no contexto histórico-cultural do país.

Não tem sentido falar a respeito ou tratar de planejamento como um instrumento mágico, cujo poder, por si só, seja suficiente para mudar a realidade, como algo desligado de um contexto onde as pessoas, os grupos, as classes, as diversas categorias, as instituições, enfim, os atores e os agentes de um processo macrosocial interagem e criam a própria realidade.

Discutir planejamento, principalmente quando se trata das ações de governo, exige, de quem se dedica a semelhante desafio, um exame profundo da própria história nacional. Desse exame surgem as respostas para indagações, como as seguintes:

– Em sendo o planejamento um instrumento que conduz as ações humanas em geral e as de governo em particular para patamares superiores, por que tardou a surgir entre nós? Por que ocorreram e continuaram a ocorrer tantas resistências à ideia e à prática do planejamento?

– Quais as razões que levam os agentes sociais a aceitarem a ideia de planejamento, a elaborarem planos e a continuarem gerindo, empiricamente, seus interesses e aspirações, tanto no plano individual quanto coletivo?

– Quais as razões que levam alguns governantes a aceitarem ou a rejeitarem o planejamento como técnica para otimizar decisões e tornar mais eficiente a administração pública?

– Existe alguma relação entre planejamento e a evolução histórico-cultural de um povo?

Somente mediante uma análise sintética do processo histórico-cultural brasileiro, a partir de meados do século passado, quando se destacam as experiências e tentativas de planejamento, os êxitos e fracassos ocorridos e suas razões, torna-se possível compreender as origens, a evolução e o estágio atual da proposta da ESG, denominada de Método para o Planejamento da Ação Governamental, inserindo-a em um contexto de realidade.

Este, o desafio que ora se nos apresenta e que tentaremos levar a cabo, tendo a consciência das limitações e dos riscos inerentes a tal exercício.

1 A METODOLOGIA DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

Por força de sua destinação legal, a ESG desde o seu início procurou lançar as bases que viessem a nortear os seus estudos voltados para a segurança.

A ideia de planejamento, de início, em pleno período da Guerra Fria, aparecia a muitos como algo associado a dirigismo estatal, a socialismo, a planificação da economia, enfim, algo que afrontava a liberdade individual.

Coube à ESG iniciar a desmistificação dessas falsas concepções e demonstrar que o planejamento em si é um instrumento “neutro”, que visa, em sua essência, à racionalização das ações humanas e, quando aplicado às atividades governamentais, possibilita otimizar decisões.

Assim, os estudos da ESG, inicialmente voltados para a segurança nacional e, posteriormente, estendendo-se para o desenvolvimento, sempre estiveram associados à ideia e à prática de planejamento como forma de tornar mais efetivas as ações de governo em ambos os campos do Poder Nacional.

Diferentes denominações e configurações gráficas foram apresentadas ao longo dos últimos trinta e cinco anos, como que a indicar a evolução conceitual e de abrangência em torno do assunto.

O ponto básico foi o Conceito Estratégico Nacional (CEN), considerado o núcleo inicial do planejamento da Escola e de sua própria doutrina.

Segundo o Desembargador Antonio de Arruda, ilustre membro da Junta Consultiva e pesquisador da evolução doutrinária da ESG, coube ao General Cordeiro de Farias explicitar, em sua conferência na Escola, o conteúdo e a articulação do CEN em relação ao planejamento da segurança nacional.

Além do Conceito Estratégico Nacional, a noção de planejamento permaneceu explícita através das várias denominações dadas à proposta da ESG, entre 1951 e 1955, tais como: planejamento do fortalecimento do potencial nacional e planejamento de guerra.

Entre 1956 e 1959, surge a ideia de uma metodologia, tornando, assim, explícita a configuração do planejamento como método. Merecem destaque as denominações utilizadas nesse período: Metodologia para a Formulação duma Política de Segurança Nacional e Planejamento do Potencial Nacional.

No decorrer do período que vai de 1960 a 1978, três foram as denominações utilizadas para indicar a proposta metodológica da ESG: Metodologia para a formulação e desenvolvimento de uma política de segurança nacional; metodologia para o estabelecimento da política nacional (especialmente em relação à política de segurança); e formulação da política nacional e planejamento de ação governamental.

Somente a partir de 1979, o termo método surge de forma explícita e tem evoluído da seguinte maneira: em 1979, Método de Ação Política; em 1986, Método para o Planejamento da Ação Governamental.

Além da denominação, também o conteúdo, as fases, as etapas e os estágios têm sofrido mudanças.

Por exemplo, o Conceito Estratégico Nacional, que de início se apresentava como o “carro-chefe” dos trabalhos e formulações na ESG, altera a sua posição em relação à fase política, onde se situava até 1981, em 1982 cede lugar à Concepção Política Nacional, passando à fase estratégica com a mesma denominação, sendo substituído, na proposta atual, respectivamente, pelas Concepções Política e Estratégica Governamentais, a primeira na fase política e a segunda na fase estratégica.

Outro exemplo, o Manual da ESG de 1976 indicava duas fases: a de Formulação Política e a de Planejamento Governamental. Situando-se na primeira, a Política Nacional, a Estratégia Nacional, a Estratégia Governamental e as Diretrizes de Planejamento e, na segunda, os Exames Estratégicos (análise), a Decisão e os Planos (PNS, PND, PNI e PNM) e a Execução.

Já o Manual de 1977 destacava quatro momentos: Avaliação da Conjuntura, Conceito Estratégico Nacional, Diretriz de Planejamento e Exame Estratégico, seguindo-se a Decisão Final, a Elaboração de Planos Nacionais (PNS, PND, PNI, PNM), elaboração de orçamentos, planejamento setorial e ação.

Em linhas gerais, esse ordenamento é mantido nos Manuais de 1979 e 1981, explicitando-se que a Diretriz de Planejamento significa DEG, Diretriz Estratégica Governamental.

Com a revisão de 1982 e o surgimento do Manual de 1983, altera-se, não apenas o ordenamento das partes, como também o conteúdo e as denominações.

As grandes “novidades” são as seguintes:

– surgimento da Concepção Política Nacional (CPN) em substituição ao conteúdo do Conceito Estratégico Nacional (CEN);

– deslocamento do CEN para a fase estratégica, dando maior consistência e coerência conceitual, uma vez que sempre era difícil explicar algo denominado de estratégico, localizado em uma fase dita política.

– surgimento, na Etapa da Análise (Avaliação da Conjuntura), de uma apreciação da capacidade do Poder Nacional e, na Etapa da Síntese, de uma listagem preliminar de ONA.

A par dessas alterações, inúmeras dúvidas e críticas permaneciam, tais como:

– qual a razão de existir uma Concepção Política e um Conceito Estratégico?

– como distinguir com profundidade a Apreciação do Poder Nacional realizada na Análise, da Avaliação da Capacidade do PN, constante da Síntese?

– qual a razão da existência de uma listagem preliminar de ONA na Síntese da Avaliação, quando esta é uma etapa cujo nível é de assessoria, enquanto a instância decisória quanto à fixação ou estabelecimento dos ONA era a CPN?

– qual a razão da não existência da Diretriz Estratégica como marco orientador para a elaboração de planos?

Finalmente, a questão maior: se todas as preocupações metodológicas da ESG de fato giram em torno das ações de governo, por que não deixar isto claramente definido na própria denominação de sua proposta?

Foi em torno dessas e de várias outras dúvidas, críticas e sugestões que se processou a revisão de 1985, cujos resultados estão contidos no Manual Básico de 1986, a começar pela própria denominação: Método para o Planejamento Governamental.

2 A PROPOSTA ATUAL

Coerente com suas características doutrinárias, a proposta atual da ESG, em termos de método, representa a culminância de um processo evolutivo, sujeito sempre a aperfeiçoamentos.

O arcabouço das ideias que presidem à elaboração metodológica não tem sofrido transformações radicais. Todavia, as mudanças, quase imperceptíveis, só passam a ter significado quando comparadas sob a ótica temporal. Assim, ao ser comparada a atual proposta do método ou mesmo a sua representação gráfica com a apresentada nos primeiros anos da Escola, certamente que ambas possuem alguns aspectos em comum e também aspectos bastante diferentes.

Vejamos a proposta atual em suas grandes linhas.

O foco inicial é o de que o método proposto pela ESG se aplica ou pode se aplicar ao planejamento. Não é um método qualquer. Visa, de um lado, racionalizar o processo de tomada de decisões e, de outro, tornar mais eficiente certo tipo de ação política, no caso a ação governamental. Enquanto tal, a sua aplicação escuda-se em um conjunto de conceitos, normas, processos e valores, isto é, tem a orientá-lo uma doutrina. Em decorrência, o Método para o Planejamento da Ação Governamental não se constitui em um instrumento frio a ser manipulado por burocratas e técnicos, cujas preocupações estejam alheias aos destinos da comunidade nacional.

Da mesma forma, não se constitui em instrumento para atender aos desígnios de demagogos em sua senda de engodo e mistificação. Constitui, de fato, uma proposta que possibilita ao governo, como legítimo representante do povo, nortear as suas ações para o atendimento das necessidades, interesses e aspirações da Nação.

Nessa faina de nortear as ações de governo, pressupõe o método, coerente com a construção doutrinária que lhe embasa, dois grandes referenciais. O referencial maior é o Bem Comum, no sentido de um tipo ideal, um modelo de ordem social em que todos os seus integrantes tenham condições de atender às suas necessidades primárias e derivadas, realizar os seus desígnios de uma convivência harmônica, dando curso às suas potencialidades, isto é, realizar-se na dimensão da integralidade da condição humana. Assim, o farol maior, que deve orientar tanto as

ações de governo quanto as de todos os integrantes da comunidade nacional, é o Bem Comum.

No entanto, para que tal propositura não venha a se inscrever no reino da utopia, em que pese o fato de que todas as utopias trazem em si uma dimensão de esperança, portanto um valor positivo, o Método para o Planejamento da Ação Governamental, proposto pela ESG, insere outros referenciais mais próximos à realidade social, que são os Objetivos Nacionais Permanentes, a indicar a destinação maior das ações de governo e do restante da sociedade.

Os ONP e sua caracterização, conforme já assinalado anteriormente, revestem-se de duplo significado. De um lado, orientam as ações, ou seja, colocam como referenciais a serem atingidos, na linha do horizonte temporal. De outro, colocam como uma pauta de valores a condicionar a própria caminhada da comunidade nacional, parâmetros para as ações de governo de forma particular e, dentro de uma dimensão sinérgica e dialética, para todas as demais ações que ocorrem na sociedade, de forma abrangente.

Aí reside o sentido do planejamento governamental como algo impositivo à condução da Coisa Pública, em decorrência da outorga que o povo faz ao governo para representar e defender os interesses e aspirações coletivos. Esta outorga pressupõe que o povo, vale dizer, a sociedade, cobra dos governantes a gerência da Coisa Pública dentro do espírito de justiça, de honestidade, de eficiência e de eficácia.

Por essa razão, o governo deve gerir com dinamismo, eficiência e racionalidade a parcela do Poder Nacional sob sua responsabilidade e, ao fazê-lo, não está prestando nenhum favor, nenhuma benemerência e muito menos magnanimidade, pois está, de fato, gerindo os meios e recursos que a Nação o constitui para fazê-lo da melhor forma possível. Este o verdadeiro sentido de governo como representante da comunidade nacional. O contrário é que deveria causar espécie, ou seja, como outorgado, o governo deixar de representar condignamente a comunidade nacional ou pautar a gestão da Coisa Pública por parâmetros que não os anteriormente referidos, frustrando as aspirações do povo ou voltando-se contra os interesses nacionais.

Assim, os referenciais básicos do Método para o Planejamento da Ação Governamental são o Bem Comum e os Objetivos Nacionais Permanentes. A imagem que se forma é a de que o método, a par de ser um instrumento voltado para a busca de maior racionalidade das ações de governo, vincula-se a uma dimensão ética a nortear a sua aplicação.

Após essas considerações gerais, torna-se possível uma explicitação da atual proposta metodológica da ESG.

Consentâneo com o embasamento teórico-doutrinário que lhe dá suporte, o Método para o Planejamento da Ação Governamental comporta duas fases: política e estratégica e diversas etapas, situadas em distintos níveis decisórios.

A fase política possui duas etapas: a Avaliação da Conjuntura, situada em

nível de assessoria, e a Concepção Política Governamental (CPG), representando o mais alto nível decisório.

A Fase Estratégica inicia-se com a Concepção Estratégica Governamental (CEG) e a Diretriz Estratégica Governamental (DEG), ambas também situadas no mais alto nível decisório. A conjugação da CPG com a CEG e a DEG conformam o núcleo de decisões político-estratégicas do mais alto nível governamental, a indicar as opções, as orientações e as propostas que o governo apresenta como balizamento às suas próprias ações e indicativo para a comunidade nacional.

A ESG não imagina que as fases e as etapas do método proposto venham a se constituir em realidades estanques. De um lado, o que se ressalta é que estes são momentos distintos no implementar de qualquer ação. De outro, nada impede que as ações se processem de forma harmônica e integrada, uma vez que a responsabilidade decisória, no caso da CPG, CEG e DEG, se situa em um mesmo nível.

A aplicação do método pode ser visualizada a partir de duas situações. A primeira refere-se a um governo que está para se instalar. A segunda, a de um governo já instalado.

No primeiro caso, a de um governo prestes a se instalar, imagina-se que o emprego do método contribui para a formulação de sua proposta. No segundo caso, a de um governo cujas ações já estejam em curso, o emprego do método serve para corrigir rumos e manter o governo sempre em sintonia com as aspirações nacionais.

Vejamos o conteúdo de cada fase e etapa do método, para o planejamento da ação governamental. A sua aplicação inicia-se na fase política com a etapa da Avaliação da Conjuntura, que se compõe de dois estágios: o da Análise e o da Síntese.

De acordo com a ESG, a “Avaliação da Conjuntura é o processo de conhecimento da realidade do país, nos âmbitos interno e externo, consideradas as situações atual e futura, com vistas ao emprego do Poder Nacional, para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais”

Este é um trabalho de assessoria a ser desenvolvido por equipes do mais alto nível de competência, a fim de fornecer com presteza e objetividade um quadro geral da situação como suporte para as decisões de governo.

Deve partir de um exame do estágio de conquista e manutenção dos ONP e considerar os resultados de avaliações da conjuntura, levantamentos e exames estratégicos realizados anteriormente, a fim de evitar desperdício de recursos.

O primeiro estágio da Avaliação da Conjuntura consiste na Análise da Situação Internacional, da Situação Nacional, da Política Governamental em curso e da Situação do Poder Nacional.

A Análise da Situação Internacional deve ser realizada segundo a ótica dos interesses nacionais, buscando conhecer a teia de relações internacionais e quais os aspectos que nos afetam de maneira positiva ou negativa. Para tanto, somente

o conhecimento de fatos passados e presentes não é suficiente, necessária se torna a análise prospectiva, com vistas a compreender a evolução e as tendências do cenário internacional.

O método preconizado pela ESG enfatiza que a Análise da Situação Internacional, à semelhança dos demais estágios da Avaliação da Conjuntura, deve se processar considerando-se todas as Expressões do Poder Nacional (Política, Econômica, Psicossocial e Militar).

Entre os fatos que merecem atenção, são destacados os seguintes: áreas de tensão e de cooperação existentes ou potenciais; Fatores Adversos, antagonismos, pressões e pressões dominantes; medidas previstas ou em execução; e acordos, tratados, alianças e outros instrumentos diplomáticos.

A ênfase quanto à importância da Análise da Situação Internacional é a extrema interdependência entre o que ocorre no cenário internacional e a dinâmica interna de cada país. Cada vez mais se estreitam os laços entre as políticas externa e interna, razão pela qual não se pode imaginar uma correta condução das ações governamentais em nível interno, ignorando-se o que acontece além das nossas fronteiras. Pode-se mesmo afirmar que, à medida que uma Nação cresce em sua estatura política e estratégica, mais importante se tornam os laços que a vinculam ao cenário internacional.

A Análise da Situação Nacional significa um exame exaustivo da realidade interna do país, tanto em termos de presente, quanto uma visão retrospectiva, com a finalidade de compreender as tendências de evolução.

Essa análise deve orientar-se com vistas a identificar os aspectos positivos e negativos e as causas prováveis dos fatos observados. Da mesma forma, deve buscar-se uma visão de conjunto, procurando evitar a setorialização ou regionalização dos enfoques.

Todavia, não se pode perder de vista que a análise da situação nacional deve cobrir todas as Expressões do Poder Nacional.

Quanto à Análise da Política Governamental em curso, esta deve cobrir as políticas consideradas básicas, de desenvolvimento e de segurança, as Políticas Setoriais, Regionais e Específicas.

Segundo a ótica da ESG, nesse estudo, busca-se conhecer fundamentalmente o seguinte: objetivos visados e sua prioridade; estratégias propostas ou em execução; planos, programas e projetos propostos e em curso; resultados obtidos; desempenho da administração; grau de confiança que a Nação deposita no governo; relacionamento entre os poderes constituídos e entre a União, os Estados e os Municípios.

Mediante essa análise, torna-se possível dar continuidade às ações de governo quanto aos acertos e corrigir rumos em relação ao que se mostra distanciado das aspirações nacionais.

Um governo que não se autoavalia corre um sério risco de distanciar-se dos

objetivos nacionais, perdendo, mesmo, a sua própria legitimidade. Por essas razões, a Análise da Situação Nacional e da Política Governamental em curso deve ser realizada de maneira correta e eficiente, escoimando-a de qualquer viés de natureza ideológica, político-partidária, regional ou setorial.

Decisões tomadas com base em análises incorretas podem conduzir não apenas o governo, mas também a comunidade nacional para verdadeiros desastres. Inúmeros são os exemplos que a história nos oferece nesse sentido.

Concluída a Análise da Situação Internacional, da Situação Nacional e da Política Governamental em curso, torna-se possível realizar um exame quanto à Situação do Poder Nacional.

Este é o momento de identificar as possibilidades e limitações do Poder Nacional, suas causas mais prováveis, as medidas em execução ou previstas para o seu fortalecimento. Segundo a proposta da ESG, “é imprescindível que, ao final da Análise, sejam aferidos ou mensurados os níveis de conquista e manutenção dos ONP”. Tal fato significa que os ONP devem estar continuamente como referenciais quando da Aplicação do Método.

O segundo estágio da Avaliação da Conjuntura é representado pela Síntese, que compreende: Determinação das Necessidades Básicas; Levantamento dos Óbices; e Avaliação da Capacidade do Poder Nacional.

Quando se apresenta a questão da mensuração dos níveis de conquista e manutenção dos ONP, o que de fato está sendo realizado é a determinação das necessidades básicas, porquanto estas representam “as carências que devem ser atendidas para que se concretize a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes”.

O método preconizado pela ESG sugere que essas Necessidades Básicas sejam ordenadas em hierarquia de prioridade.

Ainda nesse estágio, ao examinar cada necessidade básica levantada, deve-se identificar os óbices atuais e potenciais.

Assim, no levantamento dos óbices, deve-se classificá-los segundo a sua natureza: Fatores Adversos, Antagonismos e, entre estes, Pressões e Pressões Dominantes.

Procedidos a Determinação das Necessidades Básicas e o Levantamento dos óbices, o estágio da Síntese deve ser concluído pela Avaliação da Capacidade do Poder Nacional. Essa avaliação deve levar em consideração a natureza dos óbices e os objetivos nacionais, além dos próprios meios que integram o Poder Nacional, concluindo-se por um juízo de valor.

Encerrada a Avaliação da Conjuntura, trabalho de natureza essencialmente técnica em nível de assessoria, o governo está em condição de tomar as suas decisões, tanto de natureza política quanto estratégica.

Ainda na fase política surge a Concepção Política Governamental (CPG), em que são estabelecidas as opções e as orientações do mais alto nível decisório. Essa

concepção está sujeita a uma série de condicionantes que limitam e moldam as decisões de governo. Entre esses se destacam os Pressupostos Básicos e as Hipóteses de Guerra.

Quanto aos Pressupostos Básicos, classificam-se em duas categorias: os de natureza ética e os de natureza pragmática. Os primeiros representam condicionantes que derivam da própria evolução histórico-cultural da comunidade nacional, são os valores, as tradições e os costumes, que nenhum governo tem o direito de afrontar, sob pena de nortear suas ações contrariamente aos ditames da vontade nacional. Além desses, devem ser levados em conta aqueles que emergem da ética e da moral, representando condicionantes universais, cujo desrespeito repugna a consciência humana.

Esses pressupostos podem ou não estar inseridos em textos legais ou outros documentos, mas, independente disso, mantêm-se na consciência do próprio povo. Em sendo o governo legítimo representante da comunidade nacional, não há por que frustrar as aspirações de quem se afirma representar.

Em relação aos pressupostos de natureza pragmática, pode-se afirmar que representam os compromissos assumidos pelo próprio governo quando da postulação junto à comunidade, seja nas campanhas políticas ou nos programas partidários.

Em um regime democrático, imagina-se que as propostas apresentadas pelos partidos políticos e pelos candidatos sejam, de fato, compromissos solenes assumidos junto à comunidade e representem uma pauta de propósitos a serem realizados ao receberem a adesão popular e assumirem as funções de governo. Se tal não ocorrer, o cenário político se transforma em um imenso palco, onde a comédia e a tragicomédia, a demagogia e o simulacro tomam lugar da seriedade.

Além desses, outros compromissos já assumidos pelo governo em curso, seja no âmbito interno, seja no âmbito externo, se assumidos em nome da Nação e consoante seus legítimos interesses, devem ser cumpridos e representam, também, condicionantes considerados pressupostos pragmáticos.

Quanto às Hipóteses de Guerra, elas surgem em função da Avaliação da Conjuntura, no estágio da Síntese. Se, ao serem levantados os óbices forem identificadas Pressões Dominantes, ou seja, um óbice de grau extremo, que exige o emprego violento do Poder Nacional, seu preparo e emprego, deve ser orientado pelo que se denomina de Hipóteses de Guerra.

Assim, a par de sua natureza de condicionante da decisão política, as Hipóteses de Guerra também desempenham uma função norteadora para o preparo e aplicação do Poder Nacional.

Em função da Avaliação da Conjuntura, pode surgir a necessidade de serem formuladas Hipóteses de Guerra. Nesse caso, estas devem ser objetivas, realistas e conter um grau de detalhamento compatível com as exigências de preparo e emprego do Poder Nacional.

Pela gravidade que representa a situação, a formulação de Hipóteses de Guerra deve levar em consideração os seguintes aspectos: definição; variantes; prazos; probabilidade de ocorrência; áreas envolvidas; possibilidades do inimigo; grau de ameaça; e prioridade.

Pela sua natureza e pelas repercussões que podem acarretar à Nação, as Hipóteses de Guerra devem ser formuladas com seriedade, a fim de evitar duas situações extremas. A primeira é a sua formulação como decorrência de uma avaliação incorreta da conjuntura em que tenham sido erroneamente identificadas pressões dominantes. Tal fato acarretará sérios prejuízos à comunidade nacional, porquanto recursos e meios passam a ser mobilizados visando preparar a Nação para uma guerra que talvez jamais venha a ocorrer. A segunda é quando também, na Avaliação da Conjuntura, não são identificadas pressões dominantes. Caso elas existam, estejam manifestas ou latentes, a Nação poderá ser colhida de surpresa por uma guerra para a qual não estava preparada. Certamente que o desastre será grande, correndo-se o risco da perda da soberania e da identidade nacionais.

Exatamente na confluência entre esses dois extremos se situa a decisão política, em nível de CPG, como a arte do estadista, sabendo ponderar todas as variáveis e tomar as decisões acertadas que atendam aos interesses e às aspirações nacionais.

Considerados os Pressupostos Básicos e as Hipóteses de Guerra como filtros e calcada na Avaliação da Conjuntura, principalmente na Síntese, a instância governamental do mais alto nível está em condições de indicar à Nação quais são os rumos propostos em termos de desenvolvimento e de segurança nacionais.

A CPG culmina com o estabelecimento dos Objetivos Nacionais Atuais, que, de forma articulada, conformam as diferentes políticas de governo nos campos do desenvolvimento e da segurança; nos âmbitos interno e externo; nos diferentes setores e regiões em que atua o governo.

Elaborada a Concepção Política Governamental, ainda no mesmo nível decisório, inicia-se a fase estratégica do Método, relativa ao preparo e ao emprego do Poder Nacional, representada pelos estágios da Concepção Estratégica e da Diretriz Estratégica Governamentais.

Enquanto na CPG são estabelecidos os ONA e formuladas as políticas governamentais, a CEG constitui-se na grande opção estratégica do governo quanto ao preparo e aplicação do Poder Nacional com vistas à conquista e manutenção daqueles objetivos.

A formulação da CEG deve atender às dimensões consideradas na CPG, isto é, vincular-se aos campos de ação do Poder Nacional (desenvolvimento e segurança), levar em consideração os âmbitos interno e externo e os diferentes setores e regiões.

Da mesma forma, devem ser considerados e estabelecidos claramente: as estratégias; as prioridades; os prazos; os recursos; e as atribuições de encargos.

Concluído o estágio de formulação da CEG, cabe ao governo, ainda no mesmo nível decisório, proceder ao detalhamento, indicando aos níveis hierarquicamente inferiores e ao restante da comunidade nacional os rumos a seguir.

A rigor, a Diretriz Estratégica Governamental (DEG) representa um conjunto de diretrizes coerentes e harmônicas, atribuindo, assim, um sentido de globalidade, unidade e integralidade às ações governamentais.

O primeiro detalhamento deve contemplar os campos do desenvolvimento e da segurança, abrangendo os âmbitos interno e externo. Segue-se, então, o detalhamento setorial, regional e específico e, quando for o caso, as diferentes Expressões do Poder Nacional.

A DEG deve conter os elementos necessários à elaboração dos diferentes planos de governo, objeto de consideração do estágio seguinte da fase estratégica.

A elaboração de planos representa a operacionalização das decisões políticas e estratégicas consubstanciadas na CPG - CEG e DEG. É o detalhamento maior que norteia o desencadear das ações de governo.

O método proposto pela ESG sugere dois planos básicos, macroabrangentes e articulados entre si: Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e Plano Nacional de Segurança (PNS). Os outros planos derivam desses, mantendo-se, também, as articulações como forma de atingir a coerência e a unidade necessárias às ações governamentais.

Pela natureza e importância para o desenvolvimento e para a segurança, merecem destaques: Plano Nacional de Informações (PNI); Plano Nacional de Mobilização (PNMob); Plano Nacional de Defesa Interna (PNDI); Plano Nacional de Defesa Externa (PNDE); Planos Nacionais de Guerra (PNG) ou planos de guerra, tantos quantos sejam as Hipóteses de Guerra; Planos Setoriais, Regionais e Específicos, estes relativos, mais diretamente, ao campo do desenvolvimento, mas com repercussão no campo da segurança.

Os dois últimos estágios da fase estratégica compreendem a execução dos planos, vale dizer, o desencadeamento das ações de governo, propriamente dito, e o controle e acompanhamento dessas ações.

A aplicação do Método está efetivamente orientada para as ações de governo, como forma de atingir e manter os ONA, estabelecidos na CPG, como etapa intermediária em relação aos ONP.

Em se tratando de algo vinculado à realidade, não deve ser concebido hermeticamente, deve contemplar mecanismos de realimentação do processo. Essa realimentação é realizada através dos Exames Estratégicos e pelo papel desempenhado pelas informações.

Desde a identificação dos ONP, passando pela Avaliação da Conjuntura, Concepções Política e Estratégica Governamentais, Diretriz Estratégica Governamental, atingindo a Elaboração de Planos, a execução e o controle, as informações revestem-se do mais alto significado.

Não se pode imaginar que o governo venha a tomar decisões que envolvam os interesses nacionais sem o pleno conhecimento da realidade, sob pena de levar a Nação ao caos.

Não se pode imaginar que a mais alta instância decisória governamental indique opções e rumos que envolvam os destinos nacionais desconhecendo os fatos políticos, econômicos, psicossociais e militares nos âmbitos interno e externo.

Não se pode imaginar a elaboração de planos desligados de uma base de realidade, sob pena de permanecer em nível da intencionalidade, jamais tendo um compromisso com a ação.

Não se pode imaginar o acompanhamento e o controle do curso das ações de governo que não tenha por base as informações.

Assim, as informações integram o Método para o Planejamento da Ação Governamental como instância de racionalidade no processo de planejamento.

3 CONCLUSÃO

O Método para o Planejamento da Ação Governamental preconizado pela ESG, conforme a versão do Manual Básico-1986, representa um processo evolutivo de aperfeiçoamento ocorrido ao longo de mais de três décadas.

As denominações, as fases, as etapas, os estágios e as representações gráficas não são as mesmas. Muita coisa tem mudado. Basta confrontar as propostas do início da década de 1950 com a atual.

Todavia, as mudanças têm-se orientado no sentido de uma busca constante de maior precisão conceitual, maior unidade e coerência teórico-doutrinária e maior aplicabilidade. Nesse sentido, mantém-se em constante confronto com a realidade, seja com vistas à sua melhor compreensão, seja com a finalidade de transformá-la.

A ESG, ao formular uma doutrina e um método, não tem a pretensão de impor um modelo, nem a veleidade de imaginar-se como instância de tutela do governo e da sociedade brasileira.

As suas formulações, a par das dimensões escolares, são postas, à semelhança de tantas outras, à consideração da inteligência brasileira, principalmente aos homens de governo, cuja responsabilidade para com os destinos nacionais torna-se, a cada dia, mais incompatível com as improvisações e as discontinuidades nas ações governamentais.

Acredita-se, pois, que a formulação de um método que venha a racionalizar as ações de governo, tendo o planejamento participativo como o seu instrumento maior, inscreve-se como dever de todos quantos se preocupam com os destinos nacionais.

REFERÊNCIAS

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). *Manual básico*. Rio de Janeiro: ESG, 1986.