

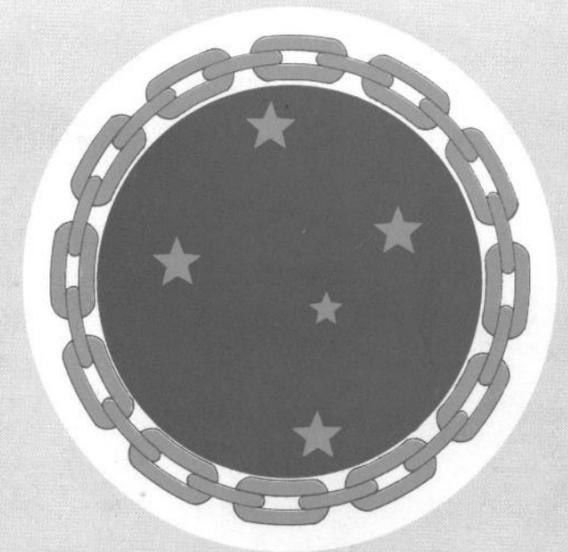
BDFAV, 13512V8-ACR-AVV, 1.9 p. 1/316

ESG

DOCTRINA BÁSICA

1979

DOCTRINA BÁSICA



1979

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

CSN
CA 02

Ao Grupo Especial para que reapareça
a coopere no Planejamento Governamental aplicando
- com os necessários adaptações e alterações - o
"Método de Ações Políticas" elaborado no presente
manual que foi gentilmente cedido pelo ESC
Brasília, 14 de março de 1979

DOCTRINA BÁSICA

108. ABR. AVU.1.6.12.2

ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS
ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

DOCTRINA BÁSICA

FICHA CATALOGRÁFICA

(Reprodução reduzida da ficha de 75 × 125 mm)

BRASIL. Escola Superior de Guerra.
Doutrina Básica. Rio de Janeiro. 1979.
352 p. il. 21 cm.

1. Segurança Nacional — Brasil.
 2. Escola Superior de Guerra — Doutrina.
- I Título.

CDD 320.13
355.45



ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

DOCTRINA BÁSICA

1979

ÍNDICE

PREFÁCIO	7
INTRODUÇÃO	11
 CAPÍTULO I — CONCEITOS FUNDAMENTAIS	
Seção I — Objetivos Nacionais	23
Seção II — Poder Nacional	55
Seção III — Política Nacional	77
Seção IV — Estratégia Nacional	87
 CAPÍTULO II — EXPRESSÕES DO PODER NACIONAL	
Seção I — Expressão Política	99
Seção II — Expressão Econômica	127
Seção III — Expressão Psicossocial	141
Seção IV — Expressão Militar	163
 CAPÍTULO III — SEGURANÇA NACIONAL	
Seção I — Segurança Nacional	183
Seção II — Guerra Contemporânea	197
Seção III — Guerra Revolucionária Comunista	215
Seção IV — Operações Psicológicas	225
Seção V — Segurança Interna	237
Seção VI — Segurança Externa	251
 CAPÍTULO IV — DESENVOLVIMENTO NACIONAL ..	 265
CAPÍTULO V — INFORMAÇÕES	277
CAPÍTULO VI — MOBILIZAÇÃO NACIONAL	301
CAPÍTULO VII — MÉTODO DE AÇÃO POLÍTICA	321

PREFÁCIO

Há trinta anos foi promulgada a Lei n.º 785, que criou a Escola Superior de Guerra. Mais de três mil estagiários civis e militares freqüentaram os diversos cursos ministrados pela ESG, dando o melhor de seus esforços para aprimorar o pensamento elaborado pelos pioneiros da doutrina aqui compendiada. Cada ano que passa representa um passo mais avançado em direção ao indispensável ajuste entre o pensamento e a realidade circundante, de sorte que os reclamos do presente e os acenos do futuro sempre encontrem nesta Casa a ressonância necessária.

Não nos move o intento de oferecer aos estagiários um panorama abrangente das ciências envolvidas nos estudos mais relevantes que nos ocupam a atenção. Nosso objetivo é bem mais modesto, mesmo porque compreendemos crescentemente que o enciclopedismo cedeu lugar à interdisciplinaridade. Destarte, cuidamos mais consentâneo com os objetivos inerentes aos cursos que ministramos elaborar uma doutrina básica, apta a orientar didaticamente os ensaios de aplicação da ação política.

É bem de ver, porém, que por doutrina não entendemos um elenco de dogmas, senão que um conjunto de idéias ligadas entre si, de modo a formarem um todo orgânico, invariavelmente aberto à sociodinâmica da cultura. Dútil, flexível e adogmática, tais são as características da doutrina aqui esboçada, cujo sentido manifestamente didático é imperioso realçar.

Além disso, cumpre sublinhar que as teses esposadas não pretendem abarcar a totalidade do corpo doutrinário *pari-passu* estruturado nesta Escola. Constituem uma tentativa de aproximação sumária com tais assuntos, à guisa de motivação para estudos mais profundos e demorados. Outros documentos complementares, além das próprias conferências a serem pronunciadas, se encarregarão de inteirar a visão doutrinária da ESG.

A doutrina básica está em perene evolução, mercê das contínuas contribuições oriundas das reflexões dos membros do Corpo Permanente e dos estagiários, que trazem para esta Casa o melhor de suas vivências profissionais e o lastro cultural resultante de sua formação.

Apesar da evolução constante, as necessidades didáticas exigem a caracterização de verdadeiros **patamares** da Doutrina Básica, retratados nas versões sucessivas, como a que ora se apresenta.

Não poderíamos deixar de pinçar, dentre os numerosos conceitos presentes neste trabalho, aquele que se situa como meta ideal e fonte permanente de inspiração: o Bem Comum. Conceito metafísico que é, o Bem Comum suplanta o plano em que se movem as problemáticas do Desenvolvimento e da Segurança, processos ambos a seu serviço. E nem se adstrinja o Bem Comum ao mero bem-estar, uma vez que somente o primeiro configura de forma inconcussa o primado do Homem e de sua superior destinação. Tais considerações sublinham a inquestionável prevalência dos valores do Homem e, via de conseqüência, a concepção democrática que nos anima e à luz da qual emerge o sadio pluralismo das idéias.

Impende frisemos que os estudos empreendidos representam análises setoriais, desdobramentos de um todo. Traduzem, assim, um corte fenomenológico de uma realidade unitária em sua essência íntima, mas profundamente diversificada em sua assimilação intelectual. São verdades parciais à espera de uma verdade mais ampla capaz de englobá-las.

A eventual menção a aspectos atinentes à conjuntura ganha apenas sentido ilustrativo, com o fito único de exemplificar os conceitos emitidos. Tratando-se de meros exemplos conjunturais, serão impressos em grifo.

Julgamos de fundamental importância pôr em realce o valor do questionamento, da chamada **dúvida metódica**, a fim de que as conclusões doutrinárias sejam exemplarmente precedidas de um levantamento das indagações cabíveis e necessárias. Ao dogmatismo, respondemos com o questionamento. Ao pessimismo, redargüimos com uma hierarquia de valores sedimentados nos escaninhos da cultura ocidental a que pertencemos. Não nos sensibilizam, pois, os convites dos radicalismos, ao mesmo passo em que não incidimos no maniqueísmo. Cremos na verdade como filha do tempo, mas por igual nela vislumbramos a explicitação do que há de eterno no Homem. É a complementaridade das duas visões que oferece

a síntese compreensiva, que atende ao permanente e ao transitório, ao absoluto e ao relativo, ao necessário e ao contingente. A Verdade se apresenta na roupagem extrínseca de verdades e a inteligência limitada do Homem forceja por lhe penetrar na essência.

A doutrina básica que ora propomos à consideração dos estagiários da Escola Superior de Guerra e da Associação de seus Diplomados expressa a continuidade de um pensamento sempre atento às modulações das realidades, mas igualmente sensível às exigências de racionalidade que é conatural ao saber científico e filosófico.

Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 1978

General-de-Exército JOSÉ FRAGOMENI
Comandante da ESG

INTRODUÇÃO

- 1 — ORIGEM DA DOCTRINA DA ESG
- 2 — FUNDAMENTOS TEÓRICOS
- 3 — DOCTRINA DE AÇÃO POLÍTICA
- 4 — CONTEÚDO DA DOCTRINA
- 5 — A DOCTRINA DA ESG

INTRODUÇÃO

1 — ORIGEM DA DOCTRINA DA ESG

A Escola Superior de Guerra nasceu sob a inspiração de alguns princípios imaginados pelos pioneiros que elaboraram suas normas de implantação. Entre esses princípios merecem destaque os que afirmam que a Segurança Nacional é função mais do Potencial Geral da Nação do que de seu Potencial Militar, e que o desenvolvimento do Brasil vinha sendo retardado por motivos susceptíveis de remoção, à espera de que se utilizasse a energia motriz contida nas elites capazes de assumir os encargos de direção do esforço nacional. Isto se conseguiria com a criação de um instituto de altos estudos, que funcionasse também como centro permanente de pesquisas.

Por outro lado, partindo-se da idéia de que o Desenvolvimento não é meta condicionada somente pelos fatores materiais, mas sobretudo pela capacidade dos dirigentes, urgia mudar os hábitos de trabalho então em vigor. O que se propunha para a nova Escola era a substituição do **método dos pareceres** pelo hábito de **trabalho em conjunto**, algo frontalmente contrário a um dos traços peculiares (e dos mais arraigados) do Caráter Nacional — o individualismo — que se desejava superar.

Desse conjunto admirável de princípios surgiu a concepção de uma metodologia, que a Escola iria perfilhar e que, durante anos de evolução e aperfeiçoamento, constitui uma das suas melhores contribuições à cultura brasileira. Não se trata propriamente de chegar à solução concreta de cada um dos problemas brasileiros, mas da busca de um método que ajude a equacionar qualquer problema através da análise e da interpretação dos fatores de toda ordem que o condicionam.

Dava-se, assim, início ao processo de racionalização da ação política, com vistas à modernização do País e à aceleração de seu desenvolvimento, aspirações que já estavam na consciência de ponderáveis parcelas das elites nacionais, civis e militares, e que as práticas então vigentes estavam longe de alcançar.

Formava-se também a convicção de que a racionalização deveria estender-se a todos os processos da ação política, tanto na área da Segurança como na do Desenvolvimento. Ainda segundo os fundadores da ESG, a Segurança — preocupação que dominara os espíritos logo após a Segunda Guerra Mundial — já não se contém nos limites da Defesa e, por isso, extravasa do campo militar para impregnar-se de aspectos políticos, econômicos e psicossociais. Além disso — e neste ponto reside o traço peculiar da ESG — verificou-se que os problemas da Segurança estão intimamente ligados com os do Desenvolvimento, ao ponto de ser impossível tratá-los, a nível político, como fenômenos independentes.

Nesse sentido criou-se na ESG uma Doutrina, a princípio com um tratamento parcial — Doutrina de Segurança Nacional —, evoluindo depois para a visão mais ampla que hoje apresenta — Doutrina Política Nacional de Segurança e Desenvolvimento.

Em função dos dois cursos que atualmente ministra, convém distinguir o grau de liberdade de formulação doutrinária da ESG, quando ensaia uma Doutrina de Ação Política aplicável ao País como um todo e quando trata de uma Doutrina Militar Brasileira.

No ensaio da Doutrina Política Nacional, a ESG não sofre qualquer restrição de ordem oficial, funcionando, especialmente através do Curso Superior de Guerra, com absoluta liberdade de especulação e formulação, enquanto a Doutrina Militar Brasileira, da responsabilidade do Curso de Estado-Maior e Comando das Forças Armadas, deve obedecer às diretrizes traçadas pelo EMFA.

Em outras palavras, a ESG, através de seu Curso Superior de Guerra, é predominantemente um instituto de pesquisa de Doutrina Política Nacional, nos campos da Segurança e do Desenvolvimento, ao passo que, através de seu Curso de Estado-Maior e Comando das Forças Armadas, é basicamente um centro de estudos da Doutrina Militar Brasileira, incumbindo-lhe a pesquisa apenas para buscar seu aprimoramento.

2 — FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A racionalização da ação política, que agora se está alcançando no Brasil, e da qual a ESG foi pioneira em seus estudos, decorreu da profunda transformação sofrida pela Sociedade Polí-

tica. Ao Estado Moderno, reduzido em sua atuação à garantia da ordem pública e ao provimento de algumas tarefas essenciais (Poder de Polícia e Serviços Públicos), sucedeu o Estado Contemporâneo, que, sem desprezar essas funções essenciais, veio atender a novas necessidades e a valores emergentes, reclamados por uma população em acelerado crescimento.

Essa alteração substancial exigiu, até mesmo como imperativo de sobrevivência, o aperfeiçoamento dos métodos de ação e decisão, vale dizer, a busca da racionalidade. Deste modo, a racionalização das atividades políticas, tradicionalmente relegadas ao empirismo e à improvisação, veio a necessitar de um conjunto de princípios para orientar a ação, que constituem uma Doutrina.

A Doutrina se assenta em dois planos distintos: o do Conhecimento e o da Realidade.

O Conhecimento apresenta diferenciações bem nítidas, a partir da Filosofia, que surgiu como primeira manifestação sistematizada do espírito. Em termos latos, costuma-se afirmar que a Filosofia estuda o mundo, o homem e Deus. Trata-se, de fato, de um conjunto sistematizado de reflexões críticas sobre o homem e seu papel no Universo: *perquire* as causas últimas de todos os seres.

A Filosofia dominou, a princípio, toda a área do Conhecimento, pois de Aristóteles a Kant não se fez atenta separação entre os conceitos filosóficos e os de Ciência. Pode-se dizer que essa distinção conceitual pertence à Idade Moderna, porque só a partir da Renascença é que ocorreu o surto das ciências empíricas, divorciadas da Filosofia.

Bacon, ao estruturar o método experimental e indutivo, através de leis coerentemente formuladas, deu nova direção à mente humana, abrindo caminho para o progresso científico e para as grandes invenções.

Descartes introduziu a dúvida metódica no ato do pensamento, a fim de que não se aceitasse nada como verdadeiro, sem conhecê-lo evidentemente como tal. Era a consagração da certeza, substituindo a busca da verdade, que marcou durante séculos o campo das especulações filosóficas. Descartes vinha, assim, dar acabamento à posição já firmada desde Galileu e Newton.

Mas essa concepção foi abalada, nos últimos anos, com o avanço das ciências experimentais, pondo à mostra a fragilidade do dogmatismo científico.

Assim é que o princípio da indeterminação veio impor uma revisão do conceito de lei, que já não expressa uma causalção neces-

sária, mas uma causação provável: se A ocorre, então é provável que B ocorra, dada a relação entre ambos, expressa em termos estatísticos.

Esta visão nova, proporcionada principalmente pelas descobertas da Nova Física — decorrentes da observação de fenômenos como os da dinâmica dos gases, da mecânica quântica e da expansão do universo conhecido, entre outros —, continha a concepção monista de lei: não mais como expressão de relações absolutamente certas e invariáveis, mas como uma probabilidade de informação e um princípio de classificação.

Deste modo, com a introdução do princípio da indeterminação, a certeza passou a ser relativa — variando segundo o método — e o conhecimento como um todo tornou-se uma probabilidade maior ou menor de certeza. O importante já não é a **certeza** de que ocorra o efeito B em razão da existência da causa A, mas a **probabilidade** de sua ocorrência.

É claro que, se essas considerações se aplicam ao campo das Ciências Físicas, com mais forte razão devem incidir no das Ciências Sociais, onde jamais se cogitou da certeza absoluta. E tudo isso conta no momento da construção de uma Doutrina, ou seja, de um sistema de idéias destinado a racionalizar a ação humana no que esta tem de mais problemático e em que o jogo das probabilidades é mais denso e complexo: o campo da convivência humana.

Examinado o conhecimento teórico, força é ver também o seu aspecto prático, isto é, o instrumento intelectual da ação, que informa e aperfeiçoa constantemente a prática, desdobrada, por sua vez, em Técnica e Arte.

A Técnica constitui-se do conjunto de processos racionalmente organizados, para se chegar a pretendidos resultados com o máximo possível de rendimento.

Já a Arte admite dois significados. Em sentido estrito, é atividade espiritual criadora de beleza, resultante de uma visão intuitiva da natureza ou da sociedade. Em sentido amplo, que é o que nos interessa no momento, Arte é a própria Ciência quando aplicada, através de habilidades especiais, para a busca de efeitos desejados.

Permeando esse conjunto, encontra-se a Realidade, como elemento concreto e de existência efetiva.

Em suma, Filosofia e Ciência se colocam, primacialmente, como conjuntos de conhecimentos teóricos, formam a teoria. Técnica e Arte constituem conjuntos de conhecimentos práticos, formam a prática.

A teoria cabe explicar a realidade; à prática, alterá-la. A teoria desdobra-se em níveis diferentes de abstração: no primeiro grau de abstração — a Ciência —, lida com a observação e a indução das normas que regem o Universo; no segundo grau de abstração — a Filosofia —, ocupa-se com a especulação e a formulação dos princípios universais, sem prejuízo da normatividade que lhe incumbe estabelecer, principalmente com vistas à consolidação de uma genuína sabedoria de vida.

É entre a realidade e a teoria que se situa a prática, com os seus dois ramos — Técnica e Arte — que retiram da teoria os preceitos, regras e métodos, e da realidade as múltiplas nuances rebeldes ao tratamento teórico.

Constituiria erro flagrante dissociar a teoria da realidade, como se fossem antíteses irreconciliáveis. A teoria fundamenta-se na realidade e só vale à medida que a expressa, explicando-lhe as causas e discriminando seus elementos constitutivos.

Por sua vez, todo esse conjunto conforma e alicerça a Doutrina. Da teoria, a Doutrina obtém os dados universais mais estáveis e seguros; da realidade, as particularizações mutáveis e imprecisas.

Mas, partindo dessa base teórica e atenta à realidade, a Doutrina vai mais além, porque busca o **dever ser**, envolve um julgamento de valor. À Doutrina interessa o aperfeiçoamento da sociedade: é normativa. Ao passo que a teoria é neutra, a Doutrina está presa a valores, que ela deliberadamente adota.

3 — DOCTRINA DE AÇÃO POLÍTICA

Uma Doutrina pode referir-se a vários tipos de ação, como as de ordem religiosa, social, econômica, etc. Mas, quando se trata de orientar a ação política, os preceitos que a compõem sistematizam-se em uma Doutrina de Ação Política (ou, abreviadamente, em uma Doutrina Política), que se impõe como instrumento imprescindível para que os Estados contemporâneos alcancem e mantenham os objetivos das sociedades que coordenam e dirigem.

Como a Doutrina em geral, a Doutrina de Ação Política apóia-se ao mesmo tempo em uma teoria (Filosofia Política e Ciência Política) e em uma realidade. Sua qualidade resulta da otimização desta dupla vinculação: seguros fundamentos filosóficos e científicos, correta entrosagem com o mundo real.

Destinando-se a orientar a ação política, deve a Doutrina Política aliar à sua base teórica os elementos ligados à intuição e à

criatividade do político, que constituem a arte. Esta aliança levará o político ao caminho racional, na justa medida do conveniente e do oportuno, para que não caia na improvisação.

Outra vinculação da Doutrina de Ação Política é com a realidade, a qual, no domínio das ciências sociais, se confunde com a Conjuntura, termo que a ESG difundiu, significando o quadro configurador, numa determinada época, da situação política, econômica, psicossocial e militar de um país (ou de um conjunto de países), nos seus aspectos internos e em suas projeções internacionais.

Por outro lado, para ser legítima, a Doutrina de Ação Política deve preocupar-se com a eficiência e com os valores.

Tendo em vista a eficiência, os preceitos da Doutrina de Ação Política devem procurar a otimização da ação, a fim de que haja maior probabilidade de êxito (Desenvolvimento) com a menor probabilidade de risco (Segurança).

De outra parte, como alta fonte de inspiração, acham-se os valores universais de que se ocupa a Filosofia, os quais, em cada nação, dentro das interações do seu processo histórico-cultural, adquirem características próprias e condicionam os padrões de comportamento.

Por isto, além de ser legítima, em termos de valor, e eficiente, na sua aplicação, a Doutrina de Ação Política há de ser também nacional. Sob esta acepção, de firme base histórico-cultural, só se pode falar em Política Nacional. Uma Política Universal só teria cabimento como abstração científica ou especulação filosófica, jamais como Doutrina.

4 — CONTEÚDO DA DOCTRINA

Das considerações expostas, conclui-se que uma Doutrina de Ação Política deve conter:

4.1 — Conceitos — Homogeneização do entendimento de seus elaboradores e aplicadores sobre os fenômenos e as relações fundamentais.

4.2 — Normas — Fixação de relações existentes (ou teoricamente desejáveis) que deverão ser consideradas pelos aplicadores, tanto no domínio do **ser** como no do **dever ser**.

4.3 — Métodos — Orientação prática e racional para que se alcance o desejado com o menor dispêndio de meios, em menor tempo e com o melhor resultado.

4.4 — Processos — Maneira de se realizarem as atividades preconizadas pelos métodos, ou mesmo a própria execução dessas atividades. Em geral, o Processo se contém implicitamente na seqüência do Método, mas também pode aparecer separadamente, em forma de mementos, quadros, etc.

Nem sempre é muito nítida a diferenciação entre Método e Processo. Em certos casos eles se superpõem ainda ao termo Metodologia, que pode significar o estudo ou o conjunto dos métodos. Para fins práticos, não se fará aqui uma distinção nítida entre os três termos.

4.5 — Valores — Convicções éticas dominantes da cultura nacional, que devem impregnar todos os outros elementos da Doutrina.

5 — A DOCTRINA DA ESG

A Doutrina que a ESG vem elaborando, durante cerca de 30 anos, não foge aos princípios expostos, que regem a Doutrina em geral. Tem como ponto de partida os conceitos já consagrados na Ciência Política e em outras disciplinas, valendo-se também dos estudos e pesquisas dos que têm participado de seus cursos e dos autores que versaram os assuntos nela focalizados. Mas, com a experiência que vem adquirindo no trato da matéria, tem a ESG firmado os seus próprios conceitos, aos quais não falta, às vezes, inegável originalidade.

A construção doutrinária da ESG parte do princípio de que toda ação racional pressupõe dois elementos: **fins** a atingir e **meios** a empregar. Assim ocorre em todos os níveis de atividades, desde as ações individuais às altas decisões do Estado.

Quando se trata de racionalizar a ação política do Estado, os fins devem ser os objetivos próprios do grupo cultural humano que dirige — fins da Nação ou **Objetivos Nacionais**; e os meios a considerar devem ser uma integração da vontade e da capacidade desse grupo, que permita alcançar e manter aqueles fins — meios sinérgicos da Nação ou **Poder Nacional**.

Racionalizar a ação política é, pois, em última análise, maximizar a compatibilização entre meios e fins — Poder Nacional e Objetivos Nacionais. O que se quer racionalizar é a destinação e o emprego do Poder, submetendo-se ambos a normas e métodos que busquem o máximo de eficiência aliado ao mais alto nível ético, tanto na fixação dos objetivos (destinação do Poder) quanto na sua consecução (emprego do Poder).

Os **conceitos** fundamentais foram, assim, elaborados com o intuito de se criar um vocabulário comum, capaz de lastrear os estudos realizados na Escola.

Quanto às **normas**, expressam as relações necessárias entre os conceitos fundamentais e se contêm maciçamente no universo do **dever ser**: são as relações **desejadas**, cuja realização procurará moldar a realidade a ser trabalhada pela Doutrina.

Entre as inúmeras relações disciplinadas pelas normas doutrinárias, avultam, em especial: as relações entre Segurança e Desenvolvimento; entre Objetivos Nacionais e Poder Nacional; entre Política Nacional e Política Nacional de Segurança e de Desenvolvimento; entre Informações, Mobilização Nacional e respectivamente Política Nacional e Estratégia Nacional.

No que diz respeito aos **métodos**, a ESG emprega um **método de raciocínio** peculiar, que possibilita o exame de situações complexas em busca de soluções. Sua aplicação sistemática em sucessivos estudos deu origem a uma seqüência lógica, preconizada pela Escola como um Método de Ação Política.

Por último, mas nem por isso de menor importância, reunindo, dando unidade, coerência e finalidade, a teia sutil dos **valores**. É a orientação ética de toda a Doutrina; a inspiração nos valores universais e naqueles particulares que emergem da análise de nosso processo histórico-cultural, conjugando-se o que há de peregrino no homem ao que remanesce de peculiar no estudo do Homem Brasileiro. A Doutrina da ESG funda-se no homem, conceituado como uma pessoa dotada de consciência e liberdade, que encarna valores permanentes e transitórios e cuja destinação não se adstringe à perseguição de um mero bem-estar social, senão que, sinergicamente, busca saciar todas as chamadas potências do **eu**, seja no plano biológico, seja no cívico, no moral e no religioso, num aceno ao caráter de totalidade que envolve toda a problemática humana.

A Doutrina assim concebida, conquanto fiel aos preceitos universais, apresenta algumas características que lhe são peculiares. Seguem-se algumas dessas características.

5.1 — Normativa — A Doutrina da ESG, como qualquer outra, é normativa porque exprime um mandamento, colocado no plano do **dever ser**. Mas é um mandamento cuja obrigatoriedade nasce de uma disciplina intelectual e se limita aos respectivos anos letivos, consubstanciando um **patamar didático**.

5.2 — Dinâmica — Refletindo a realidade, e sujeita a constantes discussões, a Doutrina da ESG é dinâmica e flexível, buscando sempre o aperfeiçoamento através de novas pesquisas e experiências.

5.3 — Adogmática — Como corolário das características anteriores, a Doutrina da Escola não está sujeita a dogmas aprioristicamente formulados e impostos, os quais não se coadunam com os princípios democráticos a que ela se filia.

5.4 — Humanística — Há, em toda colocação doutrinária da ESG, um fim último, que é o homem, centro das suas preocupações. Os estudos que aqui se realizam estão voltados para a valorização do homem, para o seu bem-estar, e, mais do que isso, para o Bem Comum, que consubstancia as aspirações máximas da comunidade.

Cabe ressaltar, nessas características, o livre debate e o amplo diálogo de que resultam os conceitos estabelecidos na ESG. Jamais se considera perfeito e acabado o edifício doutrinário que aqui se constrói; cada ano, é ele submetido a críticas e revisões.

Se, no curso dessas pesquisas, o Governo entende de utilizar este ou aquele resultado — o que já tem ocorrido —, ainda assim, a Doutrina, descomprometidamente, segue sua evolução à busca de aperfeiçoamento.

Esta liberdade e este descompromissamento imediato, em face das decisões político-administrativas, permitem à ESG repensar sua Doutrina com liberdade acadêmica, desvinculadamente dos governos que se vão sucedendo, constituindo-se numa garantia de isenção, profundidade e validade de suas pesquisas e, assim, de contínuo aprimoramento de suas conclusões.

Na prática, esta posição tem motivado as formulações mais ousadas e as especulações mais avançadas que a ESG vem continuamente oferecendo à meditação e à crítica da elite política deste País e dos institutos congêneres do exterior, que nela já reconhecem um notável centro de pensamento político e estratégico.

Os capítulos que se seguem vão desenvolver esses temas segundo um método didático no qual, com base em fundamentos teóricos relativamente estabilizados, pretende-se do binômio básico — Objetivos e Poder — chegar às soluções metodológicas consideradas mais adequadas para se imprimir à ação política o máximo possível de eficiência, compatível com os padrões de ética exigidos pela cultura nacional.

CAPITULO I

SEÇÃO I

OBJETIVOS NACIONAIS

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — INTERESSES, ASPIRAÇÕES E OBJETIVOS
- 3 — DETERMINAÇÃO DOS OBJETIVOS NACIONAIS
- 4 — OBJETIVOS NACIONAIS BRASILEIROS
- 5 — OBJETIVOS NACIONAIS PERMANENTES BRASILEIROS
- 6 — CONCLUSÃO
- 7 — BIBLIOGRAFIA

OBJETIVOS NACIONAIS

1 — INTRODUÇÃO

Para toda ação racional, necessita-se definir claramente um objetivo. Assim como os **indivíduos** buscam atingir objetivos pessoais de vida, que se voltam ora para a satisfação de necessidades primárias, ora para a satisfação de necessidades derivadas em função da cultura, os **grupos sociais**, que se constituem de indivíduos reunidos por vínculos comuns, terão, por seu turno, interesses coletivos a serem atendidos, demandando, em conseqüência, que se lhes precisem **objetivos grupais**. Os grupos sociais mais complexos — as nações —, por sua vez, terão interesses e aspirações altamente diversificados, que deverão ser pesquisados, identificados e fixados para que a ação de maior responsabilidade que o homem é chamado a desempenhar — a ação política — também se oriente por Objetivos Nacionais claramente definidos.

A adoção de Objetivos Nacionais definidos cria um estímulo à ação coletiva e um universo semântico comum a governo e povo, permitindo àquele aglutinar esforços populares em torno dos objetivos da nação, e a este um referencial com que avaliar o desempenho governamental.

Na ação política, como de resto em qualquer ação que se deseje racionalizar, dois são os pressupostos: definir os objetivos e conhecer os meios para bem empregá-los.

Trata-se, portanto, de estudar os Objetivos Nacionais — o que a nação visa a alcançar — e o Poder Nacional — os meios com que conta a nação para atingir aqueles objetivos.

2 — INTERESSES, ASPIRAÇÕES E OBJETIVOS

2.1 — Interesses, Aspirações e Objetivos Individuais

Em sua vida vegetativa e de relação, os homens experimentam necessidades, materiais e espirituais, que vão despertar ou animar os seus interesses pessoais.

Sentimentos, crenças, convicções, decisões, manifestações voluntárias ou inconscientes fluem a caudal desses interesses, cuja expressão em face das realidades da vida pode assumir as mais diversificadas formas.

Quando os interesses são colocados em um nível de expectativa acima dos desejos comuns, podem transformar-se em **aspirações**, cujas formas superiores se erigem em **ideais**, despontando aí os valores da convivência social.

Os interesses estão na base de todo o processo convencial, incentivando, orientando ou restringindo as atividades individuais. Impõem aperfeiçoamento ou causam retrocessos. Podem ser explorados, desenvolvidos ou combatidos. Analisando-se a motivação das atividades humanas, encontrar-se-á, em seu âmago, o interesse como célula vital.

Segundo Eugene Staley, as necessidades fundamentais que motivam os interesses humanos são as seguintes:

Nível de vida — condições satisfatórias de existência e de sobrevivência do indivíduo no meio social.

Segurança — sensação de apoio e de garantia do homem no meio social.

Participação — desejo de influir nas atividades da comunidade.

Criação — vontade de engendrar ou modificar valores.

Integração social — adaptação do indivíduo ao ambiente social em que vive.

Espiritualidade — valorização dos bens espirituais da vida.

Todas essas necessidades podem ser resumidas no ideal de **dignidade humana**. Os interesses e aspirações do grupo, da nação ou do Estado estão, por conseguinte, associados às aspirações supremas do indivíduo.

2.2 — Interesses, Aspirações e Objetivos Grupais

Os grupos sociais, como entidades constituídas de indivíduos, reunidos por vínculos comuns, que lhes imprimem unidade de ação, apresentarão, conseqüentemente, interesses e aspirações grupais não só resultantes da integração dos interesses e aspirações comuns de seus componentes, como também certos tipos de interesses e aspirações peculiares à entidade coletiva, tomada como um todo. Surgem assim necessidades de conservação, de coesão e de unidade de ação do próprio grupo, muitas vezes antagônicas aos interesses e aspirações estritamente individuais dos componentes.

A existência do grupo é, por si mesma, a expressão dos interesses de um certo número de indivíduos que se reúnem para viver ou atuar em conjunto. Pressupõe, em conseqüência, uma ou várias finalidades que orientam a vida coletiva.

Mas se os conceitos relativos ao indivíduo se transplantam para o grupo social, não se devem perder de vista os fatores diferenciais que surgem da própria vida em conjunto. Certos valores se modificam e outros novos surgem, diante dos problemas tipicamente grupais, como os de acomodação, ajustamento, participação, direção, etc.

Difícil se torna, assim, estabelecer uma classificação genérica de interesses grupais. Dependendo do tipo de grupo social considerado, dentre suas variadíssimas possibilidades, aparecerão categorias de interesses e de aspirações e, conseqüentemente, de objetivos específicos. Assim, por exemplo, um grupo ocupacional difere fundamentalmente de um grupo étnico, religioso, de uma sociedade cultural, de um clube, de uma associação de moradores, de uma comunidade, etc.

Segundo um prisma bem amplo, podem-se distinguir, em relação aos grupos sociais, vários tipos de interesses:

- **de sobrevivência**, representando o anseio comum de manter a existência e a vitalidade do grupo;
- **de expansão**, relacionados com o desejo de ampliação e fortalecimento;
- **de proteção**, exprimindo as necessidades de o grupo manter ou obter condições de segurança para viver e agir;
- **de influência**, traduzindo a vontade grupal de atuar sobre os outros grupos com que ele se relacionem;

- **de integração**, representando a necessidade que tem o grupo de identificar em seu seio todos os seus componentes e eliminar as diferenças e os desequilíbrios internos.

Além desses interesses de caráter orgânico, os grupos sociais podem apresentar outros, relacionados com as atividades culturais que desempenham na sociedade. Surgem daí interesses criadores de convenções, normas, práticas e atitudes que os grupos procuram criar e manter, gerando características diferenciadoras que podem ser fontes de prestígio social.

2.3 — Interesses, Aspirações e Objetivos Nacionais

A nação, como grupo social peculiaríssimo, por sua dimensão transtemporal e complexidade cultural, é uma realidade que, no curso da História, desenvolve interesses e aspirações características, que criam convicções e reações emocionais, traduzidas num comportamento peculiar do povo e de sua liderança.

Interesses nacionais são, assim, a expressão dos desejos coletivos, despertados pelas necessidades materiais e espirituais, primárias ou derivadas, de toda a nação.

Obviamente, nem todos os interesses nacionais se situam no mesmo nível. Podemos distinguir neles os opcionais e os vitais.

Os **interesses opcionais** repousam em valores renováveis e inováveis, podendo, sem prejuízo apreciável para a nação, ter seu atendimento postergado.

Os **interesses vitais** são de caráter imperativo, pois repousam em valores transcendentais e perduráveis, e se relacionam com as próprias condições existenciais da sociedade, que, não logrando assegurá-los, poderá involuir ou desintegrar-se.

Quando os interesses nacionais se integram e se projetam na consciência nacional, elevam-se a **aspirações nacionais** — também vitais ou opcionais.

Pode acontecer, às vezes, que a nação ainda não tenha percebido a real importância de certos interesses e a conveniência de serem eles considerados como suas próprias aspirações. Impõe-se, então, um processo pedagógico para que a comunidade nacional aceite tais interesses e compreenda a necessidade de seu atendimento.

Cabe às elites o papel de captar e interpretar os autênticos interesses e aspirações nacionais, com o mais estrito respeito às raízes histórico-culturais da nacionalidade, identificando-os como Objetivos Nacionais.

Assim:

Objetivos Nacionais (ON) são a cristalização de interesses e aspirações que, em determinada fase de sua evolução cultural, a Nação busca satisfazer.

2.3.1 — Objetivos Nacionais Permanentes

Em qualquer tempo ou lugar, o objetivo-síntese da convivência humana deve ser o **Bem Comum** — conjunto de condições capazes de propiciar a todos uma vida digna. É um ideal que, além de abranger o bem-estar individual, inspira um modelo de sociedade propícia à concretização das potencialidades humanas e à plena compreensão e prática dos valores espirituais. Trata-se de um valor máximo a ser perseguido, cujos amplos e esbatidos contornos não cabe à Política, senão à Filosofia, precisar.

A Doutrina Política requer, porém, objetivos referenciais mais próximos à realidade. O objetivo-síntese pode, com efeito, ser enfocado sob dois critérios aos quais podem ser relacionados quaisquer objetivos nacionais. De um lado, a vida de uma nação consiste, sobretudo, em manter os valores tradicionais, gerando objetivos de conservação, equilíbrio e ordem, contidos no conceito de Segurança. Por outro lado, há que se atualizar, renovar e inovar valores, o que se traduz em objetivos de engrandecimento, aperfeiçoamento e aprimoramento da nação como um todo e de cada indivíduo, o que se contém no conceito de Desenvolvimento.

Ambos fundamentam, com maior ou menor intensidade, a formulação dos Objetivos Nacionais, não obstante serem conceitos interligados, interdependentes e realidades inextricáveis.

Para a realização do Bem Comum sob os dois aspectos nele contidos — Segurança e Desenvolvimento —, a comunidade nacional vai cristalizando, no processo histórico, certos interesses e aspirações vitais, profundamente identificados à sobrevivência nacional e, por isto mesmo, longamente perduráveis.

Objetivos Nacionais Permanentes são, pois, os que motivam e conformam, em determinada época histórica, toda manifestação

118.14 GR.14 VU.1.6 1 p. 25,
de um povo como nação e possuem, em grau maior ou menor, um caráter de persistência, passíveis, no entanto, de sofrer alterações em face de mudanças fundamentais que ocorram na conjuntura nacional ou internacional.

Em suma:

Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) são aqueles Objetivos Nacionais que representam interesses e aspirações vitais e que, por isto mesmo, subsistem por longo tempo.

2.3.2 — Objetivos Nacionais Atuais

Os Objetivos Nacionais Permanentes constituem o ponto central de toda a vida da comunidade e resumem os seus anseios mais relevantes. Além deles, entretanto, devemos considerar uma gama de outros objetivos, fixados à luz dos interesses e aspirações nacionais, dentro, porém, das limitações impostas pelas possibilidades e circunstâncias do momento.

Surgem assim os Objetivos Nacionais Atuais, que, em relação aos Objetivos Nacionais Permanentes, apresentam-se como estágios intermediários. Caracterizam-se por serem **realísticos**, dada a impossibilidade do pleno atendimento de objetivos mais ambiciosos; **contingentes**, porque condicionados pela conjuntura; e **preparatórios**, já que relacionados sempre aos objetivos mais amplos.

Em síntese:

Objetivos Nacionais Atuais (ONA) são os Objetivos Nacionais, que, em determinada conjuntura e considerada a capacidade do Poder Nacional, expressam etapas intermediárias com vistas a se alcançar ou manter os Objetivos Nacionais Permanentes.

Os Objetivos Nacionais Atuais, por sua vez, podem apresentar duas categorias perfeitamente diferenciadas.

Se o governo, considerando suficiente o Poder Nacional de que dispõe, busca atender diretamente a um grupo de necessidades básicas, tem-se que o ONA eleito com elas se confundirá.

De outra forma, se o governo, considerando insuficiente o Poder Nacional de que dispõe, busca reforçá-lo e aprimorá-lo, esta-

belecerá um ONA de um segundo tipo, apenas indiretamente voltado à satisfação das necessidades básicas.

Em suma, há duas categorias de Objetivos Nacionais Atuais: os que atendem a carências de toda sorte experimentadas pela nação e os que dizem respeito, especificamente, à carência do Poder Nacional.

O Estado, como instituição política à qual incumbe o exercício da ação continuada para dar à nação a estrutura legal e a personalidade internacional, não deve ter interesses e objetivos diversos daqueles que são próprios à nação (ou às nações) que ele organiza, rege e representa. O descompasso entre os Objetivos Nacionais, autênticos, e os objetivos fixados pelo Estado poderá comprometer a legitimidade do governo. Se o Estado se constituir em organização de opressão, a serviço de minorias dominantes ou de grupos autocráticos, a História mostra que a nação sempre encontrará meios de reagir.

Por outro lado, casos há em que as elites dirigentes percebem a necessidade de despertar na população interesses, aspirações, valores e objetivos novos, com o fim de induzi-la a mudanças imprescindíveis ao Bem Comum.

Trata-se, aí, de uma situação em que o Estado desenvolve e manifesta interesses próprios, os quais, por nem sempre serem bem compreendidos por todos, geralmente demandarão um trabalho educativo bem orientado.

O problema dos Estados multinacionais é também peculiar. As nações componentes podem ter interesses, aspirações e objetivos diversos e, até mesmo, conflitantes. Haverá, pois, a inadiável necessidade de que o Estado assegure a união multinacional. Surge aí um interesse de coesão, o qual, consoante a sua importância, pode dar lugar a um objetivo primordial: a manutenção da integridade do Estado. Essa coesão pode ser obtida, seja pela fixação de um denominador comum, seja pela existência de um compromisso, seja, ainda, pela imposição da força.

Em qualquer caso, conseqüentemente, além dos Objetivos Nacionais, relativos à nação ou às nações integrantes, o Estado possui interesses próprios, até mesmo primordiais, no que se refere à própria essência e razão de existência. Tais objetivos são fixados dependendo, entre outros fatores, do sistema político vigente.

É ainda oportuno assinalar que os conceitos expostos se prolongam para escalões constituídos por organismos internacionais. Essas organizações, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e outras, proclamam a existência de objetivos próprios à comunidade dos Estados que as constituem. Dá-se, entretanto, que, por não se tratar de organizações supranacionais mas apenas internacionais, esses objetivos não têm adesão indiscutível nem a perenidade dos Objetivos Nacionais. São a expressão de ideais coletivos ou de razões de conveniência que inspiram a criação e a sobrevivência das associações internacionais; dependem, em última análise, de objetivos compatíveis existentes nas próprias nações partícipes.

3 — DETERMINAÇÃO DOS OBJETIVOS NACIONAIS

Assentada a necessidade de serem fixados objetivos para nortear a ação política, surge o problema de determiná-los corretamente; vale dizer, derivá-los com autenticidade dos interesses e aspirações que se desenvolvem no meio social.

A esta altura surge uma indagação oportuna: não deveriam as nações apresentar os mesmos objetivos?

É evidente que certos objetivos, principalmente os ligados às condições existenciais das nações, serão comuns; nem todos porém, já que é imenso o número de variáveis que intervêm na sua determinação.

O problema está, portanto, em pesquisar as mais ponderáveis dessas variáveis.

Se partirmos dos elementos básicos da nacionalidade — Homem, Terra e Instituições, suas bases humana, física e cultural — e os examinarmos ao longo do processo de evolução histórico-cultural da comunidade nacional, serão certamente identificados os aspectos mais relevantes.

3.1 — Condicionantes Humanos

A componente humana na determinação dos Objetivos Nacionais pode ser sintetizada no estudo do caráter nacional e do papel das elites.

3.1.1 — Caráter Nacional

Em que pese a identidade biológica da espécie humana, as circunstâncias culturais e históricas originaram nações com personalidade básica ou caráter nacional diverso, que é, em síntese, o padrão de comportamento mais provável do integrante de um grupo nacional. Os estudos iniciais sobre o caráter nacional associaram-no a noções errôneas, como hereditariedade psicológica e supostos traços raciais, o que muito comprometeu sua credibilidade. Hoje, os trabalhos de cientistas sociais de renome mostram o sentido antropológico do caráter nacional, relacionado com a experiência histórico-cultural de cada povo na interação com a natureza e com outros povos.

O caráter nacional não é, portanto, mera generalização de traços individuais. Decorre essencialmente do processo histórico-cultural. Provém do povo, do tempo e do meio. Nasce assim a **alma dos povos**, que, todavia, não é imutável, podendo variar conforme as flutuações dos fatores que a modelam.

Convém, por outro lado, observar que o levantamento do caráter nacional é uma tarefa extremamente difícil, mesmo nos países que dispõem dos melhores recursos em dados estatísticos e meios de comunicação. Os estudos existentes ainda são de natureza ampla; constituem análises psicossociológicas de grupos parciais definidos, eivadas de generalizações estereotipadas.

Há quem creia que a determinação do caráter nacional permitiria a previsão do comportamento dos povos diante de certas situações. Isto seria excelente se fosse sempre verdade. Entretanto, as dificuldades apontadas não autorizam tal extrapolação, nem a comprovam os fatos históricos.

Além disso, o relacionamento entre o caráter nacional e os Objetivos Nacionais também tem sua validade questionada por alguns autores.

O certo, todavia, é que nem os inconvenientes da imprecisão, nem a controvérsia sobre a influência do caráter nacional constituem argumento suficiente para justificar o abandono da questão.

3.1.2 — Papel das Elites

Assentado que os interesses e aspirações do homem, dos grupos e da nação constituem a origem dos Objetivos Nacionais, cabe examinar como se dá tal transposição.

Os interesses e aspirações latentes no seio da população devem ser captados, interpretados e consolidados, cristalizando-se afinal em autênticos e legítimos Objetivos Nacionais.

A responsabilidade de tal processo cabe às elites, parte que são do próprio povo, em razão justamente de sua participação mais efetiva — e mais esclarecida — na vida nacional.

O prestígio de uma elite dependerá, assim, de sua íntima associação com os Objetivos Nacionais. Uma elite que se oponha aos anseios da nação, deliberadamente ou porque não os saiba identificar, tende a decair no conceito público. A demagogia é o extremo inverso: é a exploração insincera e quase sempre caricata dos ideais populares em benefício de vantagens pessoais ou de grupos.

Embora o governo, teoricamente, deva ser um delegado da população no seu todo, na realidade a opinião pública estabelece apenas uma faixa ampla na qual o governo pode atuar com o seu beneplácito. Em verdade, são as elites que procuram indicar os caminhos a seguir dentro dessa faixa. Surge, em conseqüência, a necessidade de que os objetivos próprios das elites, que são significativos segmentos da nacionalidade, sejam coerentes com os Objetivos Nacionais. Esse fato nem sempre se verifica. Muitas vezes, certas elites estabelecem objetivos que colidem com as necessidades do país como um todo e, quando isto ocorre, surgem problemas graves na vida nacional, quando não sérios perigos de desagregação.

Por outro lado, cumpre às elites não só o papel de interpretar os interesses e aspirações nacionais, para levá-los ao nível de formulação dos Objetivos Nacionais, como o papel inverso de, precisamente em razão de sua presumida capacitação superior, difundir no povo os altos valores da convivência social e uma melhor percepção de seus autênticos interesses e aspirações.

A proporção das elites em face da população total, sua boa formação, a plena consciência de seu papel e o patriotismo de sua atuação constituem fatores de fundamental importância para garantir a legitimidade do processo de determinação dos Objetivos Nacionais.

3.2 — Condicionantes Físicos

A influência do ambiente não pode ser esquecida. É necessário observar-se a relevância que podem assumir os aspectos fisiográficos.

As dimensões e a posição geográfica de um país, seus recursos e deficiências, são de real importância na determinação dos Objetivos Nacionais. Conforme sejam mediterrâneos, insulares, tropicais, temperados ou gélidos, conforme possuam grande ou pequena extensão territorial, abundantes riquezas ou muitas carências — os países hão de apresentar, necessariamente, objetivos diversos.

3.3 — Condicionantes Institucionais

No processo histórico-cultural de uma nação, as gerações vão criando e aprimorando instituições, as quais, por sua vez, condicionam as gerações subseqüentes. Trata-se de normas e relações que regem a vida coletiva e que nascem da necessidade de sobrevivência e de evolução da comunidade. A análise dessas instituições, nas suas peculiaridades de maior permanência, será de muita valia para se identificarem os interesses e aspirações e, portanto, os Objetivos Nacionais.

As nações de longo passado histórico tendem a uma visão retrospectiva dos seus valores, o que as leva a uma posição mais conservadora na eleição de seus objetivos. Por outro lado, as nações jovens e dinâmicas adotam uma concepção prospectiva do seu destino, o que as impulsiona à procura de objetivos mais ambiciosos.

3.4 — Condicionantes Externos

Não se pode conceber, na atualidade, povos em isolamento. As relações internacionais determinam condições que ampliam ou restringem, que estimulam ou limitam o prestígio das nações e que influem no resultado da competição entre elas, em todos os campos das atividades humanas.

Em geral, quando se examina historicamente a evolução dos povos, pode-se concluir que existem nações em plena expansão, outras que permanecem estagnadas e outras que revelam visível decadência. É claro que essa posição no concerto mundial influirá na geração dos Objetivos Nacionais.

Assim, as nações que se encontram em ritmo decrescente de prestígio e de poder procuram recuperar a posição anterior ou limitar sua involução, através de todos os recursos a seu alcance; apresentam objetivos modestos e, em certo grau, irrelevantes.

As que estão paralisadas, ou em início de ampliação de poder, também não têm condições para perseguir Objetivos Nacionais ambiciosos.

As nações em expansão de poder, pelo contrário, tendem a ampliá-lo ainda mais, procurando mostrar às demais as vantagens e os benefícios de seu sistema de vida e dos valores de sua civilização; neste caso, seus objetivos tenderão a extravasar o campo nacional e a projetar-se no campo internacional.

No terreno das influências recíprocas, não resta dúvida de que predominam as das nações mais poderosas. As menos poderosas, ao mesmo tempo que procuram furtar-se à esfera de atuação das grandes potências, são levadas a nelas buscar apoio, com vistas à salvaguarda de seus legítimos interesses.

Tais influências recíprocas certamente terão um papel condicionador na determinação dos Objetivos Nacionais de cada uma das nações que convivem no concerto internacional.

3.5 — Determinação dos Objetivos Nacionais Permanentes

Diante do exposto, os Objetivos Nacionais Permanentes, para cuja fixação é dispensável qualquer cogitação sobre os meios nacionais disponíveis, devem ser determinados fundamentalmente tendo em vista a evolução do processo histórico-cultural da nação. É nesse dinâmico processo que se revelam e surgem novas energias espirituais, forças econômicas em expansão, vitalidades políticas que podem manifestar e garantir as perspectivas de mais elevados níveis de aspirações nacionais, e também maiores ou menores possibilidades de liderança, de incentivos ao progresso espiritual, social e econômico.

Os Objetivos Nacionais Permanentes estão, destarte, relacionados com os elementos básicos da nacionalidade, isto é, com a formação individual e cultural, com as peculiaridades do meio físico e com a qualidade e permanência das instituições.

Os interesses e aspirações vitais da nação, expressos naturalmente nos Objetivos Nacionais Permanentes, passam a constituir a motivação fundamental de toda a Política Nacional a ser desenvolvida pelo Estado, quer no âmbito interno, quer no das relações internacionais.

Por outro lado, mister é advertir-se que a fixação dos Objetivos Nacionais Permanentes não decorre apenas de análises e julgamentos

frios, à base exclusiva da razão; com freqüência, preconceitos de raça, de religião, o sentimento de destinação nacional e certas convicções tradicionais arraigadas na alma popular influem, de modo decisivo, na fixação desses objetivos.

É por tudo isto que, em geral, as nações expressam, explícita ou implicitamente, seus Objetivos Nacionais Permanentes nos textos constitucionais.

4 — OBJETIVOS NACIONAIS BRASILEIROS

A determinação dos Objetivos Nacionais Brasileiros consistirá na aplicação, ao caso do Brasil, das considerações até aqui expandidas.

4.1 — Condicionantes Humanos

4.1.1 — Caráter Nacional Brasileiro

Serão alinhadas algumas considerações específicas sobre os traços que mais se evidenciam no caráter nacional brasileiro. Há necessidade, entretanto, de duas ressalvas preliminares.

Em primeiro lugar, embora esta abordagem inclua observações de sociólogos e de outros estudiosos que procuram definir um tipo nacional brasileiro, não deixa de ser especulativa, dada a heterogeneidade de um povo ainda em processo de maturação cultural.

Em segundo lugar, os atributos apresentados não são exclusivamente nossos. Embora possam ser freqüentemente encontrados em outros povos, o fato é que, no brasileiro, constituem traços marcantes.

Dentro desse contexto, podem ser considerados como atributos típicos do caráter nacional brasileiro:

- Individualismo
- Adaptabilidade
- Improvisação
- Vocaçãõ pacifista
- Cordialidade
- Emotividade.

Alguns comentários serão feitos relativamente a cada um desses aspectos.

Individualismo

Um dos traços nítidos do caráter brasileiro é o individualismo. Seja como um elemento de herança dos tipos étnicos de onde provém, seja como um efeito de processos educacionais, ele é real e reconhecido generalizadamente.

Este individualismo pode ser também considerado como a reação histórica contra a agressividade do ambiente diante das investidas da penetração colonizadora.

O sertão, com sua imensidade territorial, onde a ação da lei era precária e os perigos freqüentes, engendrou no homem qualidades de coragem, dissimulação, astúcia e confiança pessoal do tipo individualista.

Fenômenos físicos e étnicos convergiam para a formação de um dos mais relevantes aspectos do caráter nacional — o individualismo.

Adaptabilidade

Ao vir para o Brasil o português já trazia larga experiência em conviver com outros povos. A dominação moura na Península, sobretudo, tirou-lhe qualquer laivo de superioridade racial, ensinando-lhe, ao contrário, a tolerância. Isto propiciou a miscigenação, facilitada pelo fato de virem os colonizadores desacompanhados de suas mulheres, pela relativa passividade do negro e pela fluida concepção tribal do índio.

A integração racial prosseguiu, naturalmente, ao longo do processo evolutivo do caráter nacional. De fato, os holandeses aqui geraram brasileiros durante as duas invasões; as imigrações posteriores de italianos, alemães, árabes, japoneses e outros povos em menor escala acentuaram ainda mais a variedade de tipos étnicos. Ocorreu, entretanto, a assimilação das diferentes correntes étnicas e culturais, que, numa admirável fusão de tradições, costumes e estilos de vida, incorporados à nacionalidade, plasmaram o homem brasileiro, que se vai definindo como a síntese de um mosaico de culturas.

Este fenômeno de interação cultural e de assimilação engendrou a adaptabilidade, outro componente básico do caráter nacional.

Improvisação

É conhecida a tendência do brasileiro para a improvisação. Inimigo das elaborações lentas, deseja resultados imediatos, sem um ensaio repetido e por vezes trabalhado. Este atributo é considerado, em geral, apenas em seus aspectos negativos. Mas, examinado à luz das conseqüências favoráveis, adquire nova dimensão.

Não se pode esquecer que a improvisação significa capacidade criadora e inegavelmente contém um aspecto positivo. Seu valor ainda mais avulta num momento em que a aceleração histórica se reflete em constantes mudanças das condições de vida. A própria rapidez do avanço tecnológico exige capacidade de pronta adaptação a novas condições de vida e de trabalho, sem permitir longos prazos de ajustamento. A capacidade de improvisação do brasileiro, por conseguinte, se apresenta como fator favorável na resposta ao desafio do mundo de hoje.

Vocação Pacifista

Em todo o processo histórico brasileiro, predominam as soluções de compromisso e de conciliação, reveladoras de um espírito pacifista.

É certo que no período colonial e em algumas fases do Império — sobretudo durante a Regência — houve violência, animosidade, intolerância política e até perversidade. Entretanto, os acontecimentos culminantes da História brasileira, aqueles que, pelos antagonismos existentes, poderiam determinar lutas sangrentas e violências incontroláveis, ocorreram pacificamente.

A vida política brasileira, dentro e fora das fronteiras nacionais, foi sempre orientada pelas idéias de paz e harmonia e caracterizada pelo desejo de conciliação.

Cordialidade

A cordialidade é uma síntese de qualidades muito freqüentes no homem brasileiro, produto genuíno da própria terra — acolhedora, amiga, humana.

Por outro lado, as imensas distâncias, a falta de comunicação e o isolamento predispunham à hospitalidade, embora eivada, às vezes, de desconfiança. Estes sentimentos se apuraram com a formação cristã do povo e com a fusão das raças, especialmente pela contribuição do negro, que, segundo Gilberto Freyre, "deu-nos a re-

velação de uma bondade maior que a dos brancos, de uma ternura como não conhecem igual os cristãos”.

Dai a sensibilidade ao sofrimento alheio, a facilidade em esquecer e perdoar, a indulgência nas repressões, a tendência à eliminação das distâncias sociais e a conseqüente abolição das distinções de classes e de raças, e todo um elenco de manifestações afetivas.

Emotividade

Do conjunto de influências culturais provenientes dos elementos étnicos formadores da nacionalidade brasileira, resultou o tipo altamente sensível, generoso, capaz de emoções muitas vezes repentinas e contagiantes.

Considerações Finais

A esse conjunto de atributos básicos poder-se-iam acrescentar muitos outros.

De modo geral, poderia ser identificado o homem brasileiro como o resultado de um complexo étnico que desenvolveu uma cultura relativamente homogênea, paradoxalmente condicionada por culturas heterogêneas.

Ama a liberdade e a natureza, é lírico, nostálgico, superficial, autodidata, abstrato, idealista, teórico e tolerante. Respeita seu semelhante, suas opiniões, crenças e religiões, mas exerce o senso crítico e faz humorismo irreverente. É instável, por vezes emocional e patético, por vezes satírico e sutil. Cuida antes de si mesmo, mas gosta de ajudar o próximo. Não tem pressa para solucionar seus problemas, mas o faz quando as circunstâncias o exigem, ainda que muitas vezes de surpresa e improvisado. Prefere sempre acomodar, pacificar, mas sabe defender o que é seu, preservar suas conquistas sociais e políticas. Homem que bem expressa uma cultura nova, característica de uma formação peculiar.

Esses traços, por outro lado, são de molde a dificultar não só a apreensão de seus interesses e suas aspirações que se irão projetar nos Objetivos Nacionais, como também a conjugação de esforços para sua consecução.

4.1.2 — Papel das Elites no Brasil

Não houve no Brasil, felizmente, os episódios de opressão, de violência e de exploração indiscriminada que engendraram grandes

movimentos populares, como algumas revoluções em outros países e o movimento libertador na maioria das nações de colonização espanhola.

Não houve, além disso, mesmo nas guerras do Sul durante o Império, conflitos que abrangessem as áreas importantes do País e que mobilizassem em grau extremo os anseios populares de repulsa ou de vitória.

Os grandes movimentos da História brasileira foram sempre manifestações de elites. A adesão do povo às atividades precursoras tem sido tão discreta que não chega a configurar uma participação marcante. Isto não significa que a população seja apática e alheia aos acontecimentos. Certos fatores, como as dificuldades de comunicação e a extensão territorial, concorrem para tanto.

Grupos políticos, culturais, religiosos e militares têm sido o cadinho das reformas estruturais e ideológicas, têm constituído os elementos de orientação das maiores mudanças no rumo da História do Brasil.

A História brasileira dá, portanto, relevo ao papel das elites na formulação dos Objetivos Nacionais. Se esse fator é importante nos países em que os recursos nacionais permitem uma participação da opinião pública, é meridiano o seu realce no Brasil, onde as tradições acentuam a sua influência.

É claro que na atualidade as comunicações se vêm aperfeiçoando e a participação política do povo na vida nacional pode ser maior. Mesmo assim, não se restringe a responsabilidade, que cabe às elites, de auscultar e interpretar com fidelidade os interesses e aspirações dos grupos sociais e de todo o povo brasileiro. À medida que o povo se identificar mais diretamente com os Objetivos Nacionais, haverá melhores condições para que a Nação vença as etapas necessárias à consecução desses objetivos. Trata-se, portanto, de um desafio ao senso de responsabilidade e à capacidade de participação das elites no processo político.

4.2 — Condicionantes Físicos

Nosso País é por suas dimensões um continente, maior do que a Europa e a Austrália, por exemplo. Estas dimensões lhe acarretam problemas e necessidades de um império, e não de simples unidade política isolada. Mas, se criam dificuldades, os condicionantes físicos abrem possibilidades também continentais, pelo espaço, variedade de flora, clima, fauna e recursos minerais.

Os condicionantes físicos no Brasil oferecem um suporte para a propositura de certos Objetivos Nacionais que, se postulados por nações que dispõem de reduzida base física, não seriam realísticos.

4.3 — Condicionantes Institucionais

As instituições herdadas de Portugal subsistem latentes na vida brasileira. O centralismo monárquico português marcou durante muito tempo nossas instituições políticas. Apesar do esforço republicano no sentido do federalismo, persistiram algumas instituições nacionais centralizadas e sobretudo perdura a estima e o gosto pelo centralismo político como estratégia para a conclusão do País.

Essa tendência centralizadora recrudescceu após 1930, em face de novas exigências do Desenvolvimento Nacional, e vem em marcha ascensional desde então.

A interferência do poder central em assuntos educacionais e a escassa iniciativa das comunidades são outras atitudes presentes na contemporaneidade brasileira e provindas de históricos condicionamentos institucionais.

A unidade lingüística brasileira, admirável pela extensão territorial onde se realiza sem dialetos e apenas com matizes semânticos, sintáticos e fonéticos, é um dos mais poderosos fatores condicionantes dos Objetivos Nacionais. A unidade lingüística é fruto de uma vontade de unidade, mas é também o seu mais poderoso apoio, podendo-se dizer que é o selo da identidade nacional.

A consciência da importância política da língua traduz-se, entre nós, pelos numerosos atos legais que visam a sua uniformidade e obrigatoriedade em todo o País.

A unidade lingüística completou a formação da nacionalidade brasileira, já esboçada na fase colonial, principalmente após a mudança da Família Real para o Brasil. Tivemos, enfim, um povo que falava a mesma língua, habitando um território já definido e procurando consolidar a sua convivência através de instituições estáveis.

Tais fatores institucionais nos legaram uma nação fortemente unitária, que pode arrogar-se o privilégio de formular Objetivos Nacionais ousados.

4.4 — Condicionantes Externos

O Brasil é um país aberto às influências externas. Sua extensão, seus recursos, sua importância política e econômica no Continente, as tradições de sua formação cultural e sua permeabilidade às novas idéias constituem fatores que certamente se opõem a um isolacionismo internacional. Os grandes movimentos sociais e políticos trouxeram sempre conseqüências palpáveis à vida brasileira, como na Independência e na queda do Império. Os acontecimentos externos, como as guerras, as crises econômicas, os avanços técnico-científicos, as disputas ideológicas, sempre ecoaram no Brasil.

Sem dúvida, a cultura européia, durante longo período da vida nacional, foi amplamente admirada e imitada pelas elites brasileiras. O sentimento de admiração e a tentativa de imitar pontificaram quanto às mais fascinantes expressões da cultura francesa, enquanto no domínio político as instituições inglesas serviram de modelo à organização do governo, sobretudo no segundo período imperial.

De outra parte, chegaram até aqui e produziram efeitos ponderáveis a História da Independência e da União norte-americana, o idealismo e o comportamento público de suas figuras exponenciais, as fórmulas jurídicas que abriram o caminho e depois consolidaram as conquistas da liberdade social e política naquela grande nação.

Ainda, de certa forma, aqui se refletiram, embora por vezes de forma contraditória, as lutas crescentes e audazes que assinalaram o processo de libertação da maioria das colônias hispano-americanas neste continente e o exemplo heróico de seus líderes.

Essas e tantas outras influências históricas e culturais de origem externa atuaram sobre nossas instituições e, através delas, condicionam nossos Objetivos Nacionais.

Hoje, a posição brasileira no concerto mundial vem melhorando constantemente. Entre mais de 150 unidades políticas que atualmente existem, situamo-nos entre as 10 primeiras. O Brasil é um país em expansão econômica e em contínua busca de aperfeiçoamento político e social.

À medida que a Nação se desenvolver ainda mais e se projetar no panorama mundial, crescerão suas responsabilidades, seus compromissos adquirirão sentido mais amplo, e serão descortinados novos horizontes.

A influência dos elementos externos na formulação dos Objetivos Nacionais brasileiros tenderá a crescer, acompanhando a evolução do País.

5 — OBJETIVOS NACIONAIS PERMANENTES
BRASILEIROS

5.1 — Generalidades

A determinação dos Objetivos Nacionais Permanentes é um dos campos apaixonantes dos estudos relativos à Política Nacional. Já-mais será possível assegurar-se a unanimidade, tanto no seu levantamento quanto em sua conceituação, já que os condicionantes são extremamente variáveis. Acresce ainda notar que a influência dos condicionantes ao longo da História pode ser encarada de maneira diversificada.

Na atual conjuntura brasileira, a Constituição não apresenta especificamente uma relação de Objetivos Nacionais Permanentes. Ao longo de seu texto, porém, encontram-se referências e disposições que, explícita ou implicitamente, permitem a identificação desses objetivos.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, atribui ao Conselho de Segurança Nacional competência para "estabelecer os Objetivos Nacionais Permanentes e as bases da Política Nacional" (art. 89, inciso I).

O processo de identificação dos Objetivos Nacionais Permanentes exige uma elaboração profunda e meticulosa. Muitos dos elementos estatísticos que resultariam de levantamentos de opinião pública não são disponíveis. O estudo da própria História tem de ser considerado com extremo cuidado, porque a maioria dos fatores que atuam em uma conjuntura já não influem em outra.

5.2 — Os ONP e a Evolução Histórico-Cultural do Brasil

Será apresentada, a seguir, uma rápida análise das aspirações e interesses que mais ressaltam sobre o pano de fundo da evolução histórico-cultural do Brasil e que, por isto, são considerados pela Escola Superior de Guerra para a identificação de seus ONP didáticos.

5.2.1 — Integridade Territorial

Os interesses e aspirações do povo brasileiro relativos à integridade territorial remontam aos tempos coloniais e se refletiam profundamente na política colonial portuguesa. O Tratado de Madri, de

VB. IAGR. AVU. 1. 6, 10. 39

1750, calcado no direito de *uti possidetis*, delineava em traços gerais a atual configuração geográfica do Brasil, com base na penetração dos espaços vazios pelas arrancadas das Bandeiras e de outras expedições pioneiras.

Significativamente, foi um brasileiro nato, Alexandre de Gusmão, o grande conselheiro do Rei D. João V naquela decisiva fase da História.

Desde aquele evento, a defesa da integridade territorial irmanou povo e governo.

Antes mesmo da Independência, gestões diplomáticas e até conflitos sangrentos configuraram os anseios de povo e governo na defesa da linha fronteira definida e legalizada.

O Brasil independente continuou a agasalhar, ainda com mais perseverança, esta autêntica aspiração nacional.

Nas lutas do Prata, gestões diplomáticas e ações militares se sucediam com o fito de manter, a todo custo, o que era nosso. Resalte-se a motivação que essas lutas suscitavam nos mais longínquos recantos do País, apesar da precariedade dos meios de comunicação da época. No Nordeste e no Norte, o atendimento às armas se nivelava em entusiasmo ao das regiões diretamente agredidas.

Na República, a glorificação nacional de Rio Branco e o prestígio do Itamarati refletiram bem os anseios nacionais na manutenção do *status* territorial, bem como de reconhecimento e respeito aos direitos territoriais históricos do Brasil.

5.2.2 — Integração Nacional

A integração física do Brasil iniciou-se praticamente com a epopeia das Bandeiras, aproveitando os vales dos rios que, por uma orografia privilegiada, se dirigiam para o interior, facilitando a ocupação de extensas áreas no alto das bacias do Paraná e do Paraguai. Ao norte, a hidrovia amazônica conduzia até os contrafortes andinos. Assim nasceu a atual configuração física do País.

A integração física, social e econômica deste País de dimensões continentais constituiu-se, daí para frente, em nítida aspiração nacional. A própria política colonial portuguesa, perseguindo perseverantemente esse objetivo com sua administração centrípeta, muito facilitou a manutenção da unidade nacional na independência, ao contrário do que ocorreu na América Espanhola. Embora com enor-

mes dificuldades causadas pela imensidão geográfica, a diretriz integradora sempre esteve presente. A ligação que paulistas estabeleceram com os pampas sulinos, em busca do gado, e com Goiás e Mato Grosso, à cata de ouro e pedras preciosas, revela uma força telúrica espontânea. As expedições baianas em busca do São Francisco e dos campos do Piauí, bem como as penetrações catequizadoras pelo vale do Amazonas refletiam interesses verdadeiramente integradores.

O Brasil independente seguiu a mesma tendência. Os caminhos das tropas foram transformados em estradas. Quando a tecnologia permitiu, surgiram as estradas de ferro. A integração física é ainda, na atual conjuntura, preocupação do povo e do governo (Transamazônica, Cuiabá—Santarém, Perimetral Norte, etc.).

O mesmo se observa na integração sócio-econômica com o abrandamento dos desníveis regionais e de classes sociais.

A integração racial esboçou-se já no início do século XVII em Pernambuco, na luta contra os holandeses, e foi motivo de grande cuidado por parte de José Bonifácio quando da instalação do nosso primeiro governo independente. Aliás, partiu também do Patriarca a primeira idéia efetiva de interiorização da capital como fator de integração geográfica.

5.2.3 — Democracia

Pode-se afirmar, com segurança, que a independência do Brasil se fez sob o signo da Democracia. Como a de todas as colônias americanas no início do século XIX, ela foi conseqüência do espírito democrático que percorreu o mundo, decorrência da expansão das idéias liberais que nasceram e frutificaram sob o absolutismo do século XVIII. A independência das colônias inglesas da América do Norte e a Revolução Francesa foram frutos dessas sementeiras realizadas pelos enciclopedistas e pensadores liberais franceses e ingleses.

Esses ideais repercutiram no Brasil, na primeira tentativa séria e organizada que se fez para a emancipação política. A Inconfidência Mineira teve sua origem nas universidades francesas e sua fonte na recém-instalada república américo-saxônica.

Os ideais de liberdade estavam amadurecidos na consciência das elites e manifestavam-se no povo, sob o pretexto de abolir o despótico regime colonizador. Daí em diante, passaram a figurar em todos os anseios emancipadores.

Embora a solução monárquica se impusesse para a manutenção da unidade nacional em uma transição sem derramamento de sangue, as elites que pugnavam pela Independência estavam francamente na linha constitucional contra as idéias de retorno ao absolutismo vindas de Lisboa e fomentadas pela Santa Aliança de Viena, de caráter reacionário.

Os títulos do Príncipe Regente e depois Imperador eram sempre seguidos pela qualificação: Constitucional.

Significativo ter sido convocada, desde antes de setembro de 1822, uma Assembléia Geral Constituinte, destinada a elaborar a Constituição para o futuro País. Assim, o conceito de garantia dos direitos do homem antecedeu à própria emancipação política. A Monarquia sempre foi constitucional e o Ato Adicional de 1834 teve características de maior abertura democrática.

A República sucedeu à solução monárquica, tão logo atingido o objetivo prioritário de se consolidar a unidade nacional. Os movimentos e as agitações do período republicano sempre tiveram por princípio (ou pretexto) preservar as liberdades. Em 1964, ameaçado por totalitarismo alienígena, o Brasil inteiro levantou-se em nome da fé democrática.

5.2.4 — Progresso

Os anseios de progresso também remontam à época colonial, apesar das medidas restritivas vindas da metrópole monopolista.

Já nos albores do século XVIII, Beckman pagou com a vida, nas plagas maranhenses, o fracasso de sua revolta contra o monopólio da companhia reinol, que sufocava qualquer iniciativa econômica dos nativos.

Filipe dos Santos e, depois, Tiradentes, em Minas Gerais, foram também imolados por não se conformarem em ver as riquezas carreadas para Portugal, ao invés de empregadas em benefício da terra de que foram extraídas.

Com a vinda da Família Real, em 1808, ainda na escala na Bahia, o Príncipe D. João aceitava do Visconde de Cairu o sábio conselho de abrir os portos brasileiros ao comércio internacional. Foi o primeiro passo de uma arrancada progressista que vinha ao encontro das aspirações brasileiras. Quando do regresso da Corte para Lisboa, o temor do retorno às restrições desenvolvimentistas da

época colonial serviram também de grande estímulo à precipitação do movimento emancipador.

Aos ciclos econômicos coloniais do açúcar, do gado e da mineração sucederam, através de medidas governamentais, tentativas de diversificação da cultura e, logo, a primeira experiência siderúrgica de Ipanema.

Mas não foi só da área governamental a iniciativa. A empresa privada desenvolveu, também, profícuos esforços no sentido de incentivar o progresso nacional. Mauá, por exemplo, já na primeira metade do século XIX, implantava no Brasil duas grandes inovações tecnológicas da época: a estrada de ferro e a navegação a vapor.

Antes da Proclamação da República, surgiram o telégrafo e a energia elétrica. É significativo o fato de que, na Guerra do Paraguai, os arsenais brasileiros já construíam navios encouraçados.

Mais recentemente, duas guerras mundiais vieram abrir as portas de nosso desenvolvimento, estimulando o anseio de progresso, sempre presente em todas as camadas brasileiras.

Foram os próprios republicanos que introduziram no pavilhão pátrio o dístico que representa legítimos anseios da Nação brasileira: Ordem e Progresso.

5.2.5 — Paz Social

A índole brasileira, tolerante e afetiva, é fator favorável à paz social.

A evolução histórica apresenta inúmeros testemunhos da tendência brasileira de evitar conflitos no relacionamento pessoal. A própria escravidão, herdada da era colonial, apresenta figuras típicas, como a mãe-preta, a ama-de-leite, a mucama e os moleques, que eram praticamente componentes da família.

A integração étnica é facilitada pela ausência de preconceito racial, herança benéfica do português. Ela foi observada nas lutas contra os holandeses e constituiu-se em primeira preocupação do governo independente.

A luta pela Abolição integrou povo e governo, embora a elite dirigente percebesse que sua decretação, pura e simples, poderia abalar os alicerces da economia e provocar a queda da Monarquia. Apesar dessas perspectivas, a Princesa Regente não titubeou em correr o risco.

As fases sucessivas em que foi equacionado o problema (proibição do tráfico, Leis do Ventre Livre e do Sexagenário) demonstram o empenho e o cuidado com que se lhe buscou a solução.

A extirpação definitiva da escravatura, não obstante a crise gerada e o sacrifício da monarquia, esteve longe do sangrento conflito que o problema causou nos Estados Unidos da América.

Na República, já em 1930, no início do surto industrial, o governo elaborou uma legislação trabalhista, considerada modelar na época. Tal iniciativa, atendendo à aspiração de paz social, proporcionou ao Brasil uma evolução praticamente livre das grandes convulsões ocorridas em outros países.

5.2.6 — Soberania

O interesse pela emancipação surgiu com a tomada de consciência dos primeiros brasileiros natos, descendentes do colonizador luso aqui estabelecido.

É verdade, como diz Oliveira Lima, referindo-se às colônias americanas, que "nas sociedades políticas acontece o mesmo que nos indivíduos, emancipam-se quando atingem a idade madura".

Confirmando este princípio, a Independência só se efetivou 300 anos depois do início da colonização, embora suas primeiras manifestações já tivessem surgido muito antes, ou seja, nas lutas em que os nordestinos expulsaram o invasor batavo. O aspecto essencialmente nativista que caracterizou o episódio tornou-se patente pelo fato de a metrópole portuguesa discordar do movimento por ser aliada da Holanda contra a Espanha.

A partir dessa época, eclodiram movimentos rebeldes nas mais diversas regiões da Colônia. Em todos eles, sob os mais variados pretextos, sempre subsistia um denominador comum: a aversão do brasileiro nato contra o reinol, opressor e arrogante. A chamada Guerra dos Mascates, em Pernambuco, ocorreu praticamente na mesma época dos Emboabas, em Minas.

Filipe dos Santos e, sobretudo, a Inconfidência revelam já, nitidamente, a idéia emancipadora. O jovem estava atingindo a idade adulta e antevia como certa sua emancipação. As conseqüências dos movimentos ibéricos do início do século XIX só vieram precipitar os acontecimentos ou favorecer um epílogo pacífico e harmônico, sem derramamento de sangue.

De fato, a instalação da Corte portuguesa em território brasileiro já apresentava conotações de soberania; perceptíveis principalmente depois que, em 1815, foi proclamado o Reino Unido de Portugal e Algarves. A capital do Reino no Rio de Janeiro transformava a antiga Colônia na sede de um formidável império americano-euro-peu-africano.

Quando a evolução da conjuntura européia provocou o retorno do Rei a Portugal, ficou evidente que a emancipação brasileira se faria de qualquer forma. Apócrifas ou não, as palavras de D. João VI ao Príncipe Pedro, por ocasião da despedida, refletiam a realidade. A partir daí, o 7 de Setembro tornou-se fatal.

O sentimento emancipador do povo brasileiro revelou-se ainda no 7 de abril de 1831, quando D. Pedro I foi forçado a abdicar, principalmente pelo recrudescimento nacionalista que não esquecia sua condição de português nato.

A aspiração de soberania esteve, portanto, sempre presente, desde que os descendentes do colonizador tomaram consciência de sua condição de brasileiros.

5.3 — Explicitação dos ONP Brasileiros

A breve interpretação do caráter nacional e a sucinta análise dos interesses e aspirações nacionais, com base na evolução histórica da Nação e na atuação de suas elites, além do exame dos condicionantes físicos, institucionais e externos, permitem algumas conclusões sobre os Objetivos Nacionais Permanentes.

Convém, entretanto, ressaltar que os ONP propostos e caracterizados adiante têm finalidade sobretudo didática, para permitir o prosseguimento dos estudos da Política e da Estratégia Nacionais, bem como o desenvolvimento e a aplicação do Método de Ação Política preconizado pela ESG. Assim, os ONP **didáticos** da ESG são explicitados e caracterizados como se segue.

Democracia

Para os brasileiros, a democracia como ONP significa duas coisas.

Em primeiro lugar, a incessante busca de uma sociedade moral e racional, que propicie um estilo de vida caracterizado pelo respeito à dignidade da pessoa humana e pela igualdade de oportunidade para todos.

Em segundo lugar, a adoção de um regime político baseado nos mesmos valores e que se caracterize fundamentalmente:

- pelo contínuo aprimoramento da representação política e da opinião pública, bases que tornam legítimas as instituições democráticas;
- pela adequação destas instituições aos reclamos da realidade nacional.

Integração Nacional

Consolidação da inteireza da comunidade nacional, com a solidariedade entre seus membros e sem preconceitos ou disparidades de qualquer natureza, visando a sua participação consciente e ativa no esforço comum para preservar os valores da personalidade brasileira.

Progresso

Constante melhoria do desempenho nacional em todos os campos de atividade. O progresso como ONP é mais que o simples Desenvolvimento Econômico, por ser um termo de fundas raízes na tradição nacional e por ser mais abrangente, conotando também a atual noção de qualidade de vida, além de um sentido ético.

Paz Social

Uma das mais sentidas aspirações do povo brasileiro, é a consecução de uma forma de vida em que ao conflito predomine a conciliação, seja entre indivíduos, seja entre grupos, classes e regiões.

Integridade Territorial

Preservação do território nacional, herdado de nossos maiores, bem como dos acréscimos a ele aditados em decorrência da evolução da tecnologia e do direito internacional, de que são exemplos o mar territorial e o espaço aéreo.

Soberania

Manutenção da intangibilidade da Nação, assegurada a faculdade de autodeterminação e a convivência com as demais nações em termos de igualdade de direitos.

6 — CONCLUSÃO

Os Objetivos Nacionais Permanentes se comparam a astros luminosos que devem permitir à Nação, em seu conjunto, orientar-se em busca da satisfação de suas aspirações autênticas, dentro das realidades da vida nacional e da convivência internacional.

Nem sempre os grupos nacionais que estão vivendo a dinâmica das relações sociais têm a necessária visão para discernir seus próprios interesses e aspirações. As elites, por outro lado, presas a certos símbolos e valores, tradicionais ou não, podem deixar de compreender os interesses e aspirações gerais, podem interpretá-los segundo uma visão deformada que resulta do apego a seus próprios interesses e aspirações. Desse desajustamento entre os grupos e as elites na captação dos Objetivos Nacionais, derivam grandes problemas que hoje inquietam as nações.

Por outro lado, os Objetivos Nacionais Permanentes não são perpétuos, nem são algo que se pode descobrir após um processo arqueológico de desenterramento ou de garimpagem intelectual.

Eles devem ter em si alguma coisa de dinamismo, de impulsão, encerrando um compromisso de ação que conduza o País a níveis superiores de poder e de felicidade.

Em matéria de Política Nacional há duas coisas distintas, embora inter-relacionadas: aquilo que a Nação deseja e aquilo que a Nação pode fazer. Os Objetivos Nacionais exprimem os desejos da Nação; dentre eles, os Objetivos Nacionais Permanentes constituem a expressão dos anseios duradouros da nacionalidade, enquanto os Objetivos Nacionais Atuais consubstanciam etapas intermediárias condicionadas pela realidade conjuntural.

Foram apontados, no caso brasileiro, os valores de integridade territorial, de integração nacional, de democracia, de progresso, de paz social e de soberania, que se consideram como expressão nítida de seus Objetivos Nacionais Permanentes.

Uma objeção pode ser apresentada: a de que tais objetivos nacionais seriam apropriados a qualquer nação, faltando-lhes uma configuração nitidamente brasileira.

A caracterização sumária feita nesta oportunidade, para efeito apenas de apresentação, pode realmente causar tal impressão.

Ao formular-se, entretanto, a Política Nacional, esses ONP deverão ser caracterizados de maneira mais minuciosa, de modo a se

retratar, com relativa precisão, a realidade de nossos valores culturais e as decorrentes perspectivas desejadas para o futuro, assim como a se definirem os contornos e os rumos de nossa evolução.

Essa explicitação é que, sem negar os valores universais, mas observando-os através do necessário prisma da cultura brasileira, evidenciará os autênticos ONP do Brasil.

7 — BIBLIOGRAFIA

- RODRIGUES, José Honório — **Aspirações Nacionais (Interpretação Histórico-Política)** — Fulgor, S. Paulo, 1963.
- TORRES, João Camillo de Oliveira — **Interpretação da Realidade Brasileira** — Liv. José Olympio, Rio, 1973.
- ORGANSKI, A. F. K. — **World Politics** — A. Knopf, N. York, 1969.
- MORGENTHAU, Hans — **Politics Among Nations** — A. Knopf, 4.^a ed., N. York, 1967.
- MOOG, C. Vianna — **Bandeirantes e Pioneiros** — Globo, Porto Alegre, 1954.
- STALEY, Eugene — **O Futuro dos Países Subdesenvolvidos** — Fundo de Cultura, Rio, 1962.
- AVILA, Pe. Fernando Bastos de — **Enciclopédia de Moral e Civismo** — MEC, FENAME, Rio, 1972.

CAPÍTULO I

SEÇÃO II

PODER NACIONAL

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — O PODER
- 3 — O PODER NACIONAL
- 4 — CARACTERÍSTICAS DO PODER NACIONAL
- 5 — CONCEITUAÇÃO DO PODER NACIONAL
- 6 — ESTRUTURA DO PODER NACIONAL
- 7 — AVALIAÇÃO DO PODER NACIONAL
- 8 — MODELO
- 9 — PREPARO E APLICAÇÃO DO PODER NACIONAL
- 10 — CONCLUSÃO
- 11 — BIBLIOGRAFIA

PODER NACIONAL

1 — INTRODUÇÃO

Partir-se-á do conceito genérico do fenômeno Poder, examinando-se sua gênese desde o plano do indivíduo, passando pelos grupos simples até espriar-se no plano do grupo mais complexo — a nação. Daí, com respaldo também em suas características, será derivada a conceituação de **Poder Nacional**, tal como o entende a Doutrina de Ação Política da ESG. Segue-se uma análise de sua estrutura.

Conhecido o Poder Nacional em seus aspectos estáticos (o que é), o restante do capítulo se ocupará de seus aspectos dinâmicos (como atua), incluindo o estudo de sua avaliação, preparo e aplicação.

2 — O PODER

2.1 — O Fenômeno Poder

O Poder coloca-se, hodiernamente, na própria raiz da Política como ciência, tornando este estudo, mais e mais, uma cratologia — Ciência do Poder. Este entendimento, compartilhado por grandes cientistas políticos do nosso século, sem dúvida enriquece a Ciência Política porque à sua luz se abrem, aos estudos, amplas perspectivas, desatrelando o fenômeno político do fenômeno do Estado. O Estado, que para muitos se tornara o objetivo privilegiado — quicá o único — da reflexão política, passa a ser entendido como uma das conformações históricas possíveis da sociedade ou, na síntese de Burdeau, **uma forma do Poder**.

Aprofundado, assim, o campo da pesquisa, podemos acompanhar o fenômeno do Poder desde suas manifestações arcaicas, nas sociedades primitivas; através da História, em suas múltiplas configurações; em suas manifestações contemporâneas; e, finalmente, projetá-lo no futuro.

Esta nova dimensão do estudo do Poder, permitindo conhecê-lo desde uma perspectiva antropológica, que perquirirá as próprias raízes do fenômeno, trará, como consequência prática, melhores possibilidades para se conduzir eficazmente a ação política. Como ensinava Bacon, há mais de três séculos, **conhecer é uma forma de Poder**.

2.2 — A Gênese do Poder

2.2.1 — O Poder a Nível Individual

Para atender às suas **necessidades**, o homem projeta sua vontade sobre bens da vida, corpóreos ou incorpóreos, o que constitui o fenômeno do **interesse**.

É claro que a **mera vontade** de lograr a satisfação de um interesse não basta; é preciso que à vontade se some a **capacidade** (meios) de fazê-lo. Eis a gênese do Poder: para satisfazer a seus interesses, deve o homem agir **impondo** sua vontade, de forma a assegurar-lhe o predomínio sobre quaisquer forças ou óbices que se lhe ponham.

Sinteticamente, Poder é a capacidade de impor a vontade; eis o que se pode apontar como sua expressão mais simples.

Sendo fenômeno conatural ao homem, o Poder surgiu com as formas mais primitivas de sociedade, evoluiu à medida que os grupos evoluíram e se tornaram complexos, e assumiu conteúdo e expressões diversas, determinando as modalidades históricas de organização e política.

2.2.2 — O Poder a Nível Grupal

O homem é, individualmente, considerado a origem do Poder, mas sua natureza gregária desdobrou, com o tempo, novas fontes. Assim é que o Poder, difuso entre os homens, se concentra num grupo ao surgir a consciência coletiva de interesses e uma vontade também coletiva de satisfazê-los. O grupo gera, então, um poder

comum, coletivo ou **grupal**, integrado de vontades e de meios (capacidade) provenientes de todos os seus componentes individuais.

O poder grupal, todavia, não nasce nem permanece acéfalo. Tão espontaneamente quanto surge, gera a **autoridade**, um princípio de ordem que leva à concentração, em uma ou em algumas vontades, do Poder do grupo.

Por isto, em toda sociedade, torna-se a autoridade o fator essencial à sua coesão e à sua ação como um todo, concentrando e potenciando a vontade e os meios de cada um. Torna-se, destarte, o Poder, como na lição de Bertrand Russell, a energia que move a sociedade.

Para que a autoridade possa concentrar e utilizar eficientemente o Poder do grupo, importa que seu exercício seja legítimo, isto é, consentido.

2.2.3 — O Poder a Nível Nacional

Projetem-se tais considerações em dimensão mais ampla — as nações, que nada mais são que grupos de alta complexidade — e ter-se-á o fenômeno Poder situado a nível nacional.

Assim como a nível grupal, no âmbito da nação o Poder tende também a concentrar-se. E neste caso vai situar-se no Governo, que outra coisa não é senão a autoridade do grupo nacional, politicamente instituída.

No exercício de sua autoridade, o Governo deve ter respaldo:

- na **legitimidade**, isto é, no consentimento do grupo nacional;
- na **licitude**, norteando sua ação, sem abuso ou desvio, para a satisfação dos interesses e das aspirações nacionais;
- na **legalidade**, conformando-se segundo os princípios e normas estabelecidos pela nação.

3 — O PODER NACIONAL

A nível nacional, um estudo mais aprofundado do fenômeno Poder exigiria uma análise completa sob três critérios: origem, conteúdo e efeitos.

Quanto à **origem**, o Poder se apresenta como um tema de alta indagação. A origem última está no Homem — só o Homem tem

vontade e capacidade de expressá-lo. Será assim, quanto à capacidade expressada, que se distinguirão as várias fontes, como, por exemplo, a força física, a força da crença, a força moral, a força da inteligência e do conhecimento ou a força legitimada pelo sentimento.

Esta especulação, todavia, por mais interessante que se apresente para o filósofo e para o cientista político, é de menor valia para uma Doutrina de Ação Política. Para esta, a acepção que interessa é o enfoque do Poder como um dado de fato, um instrumento de trabalho que deve ser compreendido para ser bem utilizado. A nível da nação, esta acepção do Poder é denominada **Poder Nacional**. Não se trata de Poder como fenômeno. Trata-se do Poder como instrumento, como **meio** de se atingirem os fins da nação.

Dai o segundo critério de estudo: qual o **conteúdo** do Poder? Vale dizer: quais são os **meios** que o conformam e que lhe dão eficácia quando empregado no meio social?

Pesquisa-se nesta fase — e isto será feito adiante ao estudar-se a estrutura do Poder Nacional — a essência dos meios de toda ordem que o integram.

Já que a finalidade do Poder é o seu emprego, cogita-se de seus **efeitos**. Sob tal critério também será conduzida a análise que se fará do Poder Nacional, de forma a que se possa conhecer — e, em consequência, melhor controlar — os resultados de sua aplicação no meio nacional e no concerto internacional.

4 — CARACTERÍSTICAS DO PODER NACIONAL

Fixado, como idéia preliminar, o que se entende por Poder Nacional, no contexto da idéia mais genérica de Poder, passemos ao exame de suas características essenciais. Elas nos ajudarão a definir melhor os contornos que, afinal, comporão o conceito didático em sua forma atual.

4.1 — Instrumentalidade

O sentido instrumental é a primeira e a mais importante das características do Poder Nacional. O entendimento que se deseja fixar não situa o Poder Nacional como objeto de disputa. Não se cogita aqui de estudar o **acesso ao poder**, pois o Poder Nacional não é um fim em si mesmo. Ele é o meio para produzir efeitos no

ambiente social. Ele é o instrumento **para** a consecução dos fins — os Objetivos Nacionais.

4.2 — Integralidade

O caráter integral do Poder Nacional resulta da reunião de todos os meios de que dispõe a Nação. Este resultado é mais do que a simples soma dos elementos; é a resultante de uma composição em que todos os elementos se intercondicionam, se interligam e se completam, gerando, no processo, novas forças que não estão nos indivíduos nem nos grupos, mas despontam no todo.

Vale lembrar, a respeito, a lição de Bertrand Russell: "O Poder deve ser considerado como algo que passa de uma de suas formas para qualquer outra, sendo que a ciência deveria empenhar-se em descobrir as leis de tais transformações. Tentar isolar qualquer uma das formas de Poder — e, de modo especial, em nossos dias, a forma econômica — tem sido, e ainda é, uma fonte de erros de grande importância prática."

Em suma, o Poder Nacional deve ser compreendido como **uno** e **indivisível**, resultado de uma integração de meios que age como um todo, não obstante atuar, segundo as circunstâncias, com prevalência de qualquer de suas Expressões, que, como adiante se expõe, são consideradas didaticamente em quatro campos: político, econômico, psicossocial e militar.

4.3 — Amplitude

Assentado que a destinação específica do Poder Nacional é a consecução dos Objetivos Nacionais, compreende-se que cabe ao Poder Nacional superar (ou contornar) as dificuldades que se antepõem a tal *desideratum*. Como tais óbices podem ser de natureza interna ou externa, o Poder Nacional terá de, forçosamente, atuar no âmbito interno e no externo.

Na esfera interna, atua principalmente como instrumento de disciplina social, de controle e de fomento, buscando a realização da tranqüilidade, do bem-estar e do aprimoramento coletivo. Externamente, atua sobretudo como instrumento de afirmação da soberania nacional, voltado à conquista e à preservação dos Objetivos Nacionais no campo das relações internacionais.

4.4 — Variabilidade

O Poder Nacional caracteriza-se por seu estreito condicionamento aos fatores tempo e espaço.

Ao tempo, porque os meios disponíveis variam de época a época, sujeitos que estão a desgastes e a acréscimos diversos.

Ao espaço, porque o valor do Poder Nacional é função de seu ponto de aplicação. A propósito, já foram desenvolvidas teorias de "centros de poder" que não cabe aqui examinar.

4.5 — Relatividade

A mensuração do valor do Poder Nacional só tem sentido quando confrontada com **outro valor** que se lhe oponha. Aí reside sua relatividade. Este outro valor são as dificuldades de todos os tipos (mais adiante denominadas **óbices**) que se antepõem à finalidade do Poder Nacional (isto é, à consecução dos Objetivos Nacionais). Tais óbices podem ter — ou não — origem em outro poder nacional, como se verá adiante.

Vale registrar que o Poder Nacional apresenta ainda um aspecto subjetivo, tanto interna como externamente. O valor subjetivo do Poder Nacional também é parte integrante de seu conceito e desempenha papel ponderável quando de sua aplicação. Este valor aparente, de sua imagem, que a própria Nação julga ter ou que as demais lhe atribuem, torna ainda mais difícil avaliar o Poder Nacional em termos objetivos.

4.6 — Outras Características

Além das características essenciais comentadas acima, o Poder Nacional apresenta outras menos essenciais (complexidade, subjetividade, uma certa imponderabilidade, etc.) — todas agravando a extrema dificuldade de sua avaliação adequada e precisa.

5 — CONCEITUAÇÃO DO PODER NACIONAL

Após as considerações básicas sobre o fenômeno Poder, derivando-se daí o entendimento do Poder Nacional, e após o exame de suas características, estamos mais bem armados para chegar a um conceito didático sobre o Poder Nacional. Não, porém, sem

antes passar em revista a evolução que vem sofrendo o conceito, ao longo das sucessivas experimentações que se processam na ESG.

5.1 — Evolução do Conceito

Nos anos pioneiros de 1949, 1950, 1951 e 1952, iniciava-se na Escola Superior de Guerra o desenvolvimento de idéias conotadas à Segurança Nacional, entretanto sem existir a preocupação de se definir e estudar o Poder Nacional.

Em 1953, planta-se um marco, surgindo, pela primeira vez, o conceito de Poder Nacional com a conferência do General Juarez Távora — **A Segurança Nacional, a Política e a Estratégia: Conceituação e Inter-relações** (A-01-53); ainda no mesmo ano, estuda-se especificamente **O Poder Nacional — seus Móveis, Interesses e Aspirações — Realismo e Idealismo Políticos**, em conferência da lavra de San Thiago Dantas (A-02-53).

Daí por diante, o estudo do Poder Nacional, ganhando autonomia e importância como tema central da elaboração doutrinária, segue uma trajetória definida, desenvolvendo e ampliando os contornos básicos delineados na citada conferência pioneira. Nela já se antevê o conceito de hoje, quando se dizia ser o Poder Nacional "a soma dos meios de que dispõe o Estado Nacional para assegurar, na ordem internacional, o preenchimento de seus fins".

O conceito, limitado ainda à atuação no âmbito externo, na linha dos tratadistas americanos do Poder Nacional, foi, logo no ano seguinte, ampliado, ainda na visão lúcida do General Juarez Távora, para abranger o âmbito interno: "O Poder Nacional é a expressão integrada dos meios de toda ordem que a Nação efetivamente dispõe, no momento considerado, para promover, no campo internacional e no âmbito interno, a consecução e salvaguarda dos Objetivos Nacionais, a despeito de antagonismos existentes" (C-70-54).

Esta fórmula permaneceu, sofrendo pequenas alterações nos vinte anos que se seguiram, como a conceituação básica de Poder Nacional. Vale mencionar, todavia, como caracterizadoras da natureza das flutuações experimentais, as variações introduzidas nos trabalhos produzidos nos anos de 1968, 1969 e 1971.

Em 1968, desvinculou-se o conceito dos antagonismos e das pressões, limitando-se o texto à menção finalística dos Objetivos Nacionais.

Em 1969, com grande perda de substância, suprimiu-se a referência finalística aos Objetivos Nacionais, desvinculando-se o Poder Nacional de sua necessária destinação ética, conceituando-o desta forma: "Poder Nacional é a expressão integrada dos meios de toda ordem de que dispõe efetivamente a Nação, numa época considerada."

Em 1971, voltou-se a condicionar o Poder Nacional, conceitualmente, aos Objetivos Nacionais. Passou-se também a mencionar o Estado como orientador de seu emprego, o que já fora feito em 1963: "Poder Nacional é a expressão integrada dos meios de toda ordem de que dispõe efetivamente a Nação, numa época considerada, para promover, sob a direção do Estado, no âmbito interno e externo, a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais."

O Manual Básico 77/78 repetiu praticamente o conceito de 1971, eliminada a expressão "numa época considerada". Isto, naturalmente, por se julgar que a expressão em causa deva ser reservada à conceituação do Poder Nacional Atual, como se verá adiante. Mas conservou a palavra "efetivamente" — que se tornou algo pleonástica no conceito, se este não se refere a uma época considerada.

5.2 — Conceito Atual

Do que ficou expresso até aqui, à luz das considerações básicas sobre Poder, das características do Poder Nacional e das conceituações historicamente propostas, podemos inferir o conceito atual:

Poder Nacional é a expressão integrada dos meios de toda ordem de que dispõe a Nação para alcançar e manter, interna e externamente, os Objetivos Nacionais.

No quadro da conjuntura mundial, convém entender-se este conceito à luz de três critérios: o da filosofia política, o do estágio de desenvolvimento e o do âmbito de atuação.

Quanto ao primeiro critério, podem-se distinguir, desde logo, dois grandes grupos de nações: as de filosofia de vida democrática e aquelas de governo autocrático. Para os países democráticos, o fim do Estado é essencialmente altruísta, pois a razão de ser de sua existência é o bem do homem e, conseqüentemente, o Poder Nacional é o instrumento de ação da Política Nacional para propi-

ciá-lo. Para os países autocráticos, o Estado é um fim em si mesmo e, por isto, emprega o Poder Nacional em seu benefício e engrandecimento, fazendo-se depender a dignidade e as condições de vida do homem da conveniência do Estado que, desta maneira, se sobrepõe à Nação e se serve dela, em vez de organizá-la e servi-la.

Quanto ao segundo critério, o do estágio de desenvolvimento, distinguem-se dois outros grandes grupos de nações, ainda que de contornos pouco nítidos em razão das inumeráveis diferenças quantitativas e qualitativas que apresentam os países nas diversas fases evolutivas. Nos países menos desenvolvidos, mais que nos que já alcançaram maiores índices de desenvolvimento, a aplicação do Poder Nacional está preferentemente voltada para o Desenvolvimento Nacional. Através dele é que a Segurança Nacional será ampliada. Dependendo da situação existente, a Segurança Externa, dadas as limitações dessas nações, há de ser complementada no contexto de Segurança Coletiva, Regional, Continental ou do pólo de poder em torno do qual gravitem.

A medida que o país evolua e alcance a faixa intermediária das nações em desenvolvimento, pela redução dos óbices mais comprometedores de seu progresso, maiores serão suas responsabilidades, sua projeção e sua influência no âmbito externo e, em consequência, maiores suas preocupações com a Segurança Externa.

Já nos países mais desenvolvidos, a aplicação do Poder Nacional está prevalentemente voltada à obtenção de efeitos externos. Afastados os grandes óbices internos e atingido um ritmo satisfatório de progresso, a nação se volta ao concerto internacional, no qual procurará impor-se, manter os Objetivos Nacionais já alcançados, projetar novos interesses e afirmar a superior qualidade de seu modo de vida, através das expressões política, econômica, psicossocial e, até mesmo, militar de seu Poder Nacional.

Finalmente, quanto ao terceiro critério, o do âmbito de atuação, também cabem algumas considerações. No cenário mundial e no quadro das relações externas, o prestígio, a capacidade e o êxito da atuação de uma nação estão relacionados, basicamente, ao valor do seu Poder Nacional. Neste âmbito, em regra, o Poder Nacional de uma nação é considerado pelas demais de modo global, não obstante possam ser analisados os seus elementos. No âmbito interno, o Poder Nacional é normalmente considerado pelos efeitos que produz, despontando, com maior relevância, a atuação e a capacidade de seus componentes.

6 — ESTRUTURA DO PODER NACIONAL

Existem múltiplas concepções de estudiosos, como Hans Morgenthau, A. F. K. Organsky, Ray Cline e outros, sobre a estrutura do Poder Nacional. Variam os critérios adotados para analisá-lo, as nomenclaturas e a interpretação de seus principais componentes. Daí a Escola fixar, didaticamente, critérios e métodos próprios com a preocupação de permitir uma análise pragmática, voltada à tarefa fundamental, que é a de **avaliar a capacidade do Poder Nacional**.

É óbvio que a eficiência do emprego do Poder Nacional depende diretamente do rigor de sua avaliação e, esta, do conhecimento analítico da intimidade dos meios que nele se integram.

Considera-se, assim, na estrutura do Poder Nacional:

- Quanto ao **campo** em que atuam seus meios: as **Expressões** do Poder Nacional.
- Quanto aos **elementos** constitutivos de seus meios nos seus diferentes aspectos:
 - **Fundamentos** — bases substantivas de sua composição estrutural.
 - **Fatores** — elementos adjetivos dos fundamentos.
 - **Componentes** — formas institucionais integradas.
 - **Órgãos** — entidades que desempenham **funções** de emprego do Poder Nacional.

6.1 — Expressões do Poder Nacional

Fazendo-se sentir as atividades do Estado, genericamente, segundo seus interesses políticos, econômicos, psicossociais e militares, será de vantagem didática — e sobretudo prática — admitir-se, embora convencionalmente, diferentes Expressões do Poder Nacional, caracterizando-se cada qual pela dominância dos **efeitos a serem obtidos**, em função dos instrumentos de correspondente natureza que constituem cada uma delas.

Para análise e planejamento, portanto, considera-se o Poder Nacional sob quatro Expressões:

- Política
- Econômica
- Psicossocial
- Militar.

A convenção engloba ainda as seguintes observações:

- Uma expressão do Poder Nacional caracteriza-se por sua capacidade de produzir determinados efeitos. Por exemplo: a Expressão Psicossocial é a expressão do Poder Nacional que tem capacidade para produzir efeitos predominantemente psicossociais.
- Uma expressão do Poder Nacional caracteriza-se também por ser constituída, substancialmente, de elementos de uma mesma natureza. Por exemplo: a Expressão Econômica do Poder Nacional é integrada, predominantemente, por elementos de natureza econômica.
- Uma expressão do Poder Nacional, além de produzir principalmente efeitos de uma determinada ordem, produz, também, efeitos de ordem secundária diversa. Por exemplo: a Expressão Política pode produzir, também, efeitos militares, econômicos ou psicossociais.
- Uma expressão do Poder Nacional pode ser constituída de elementos de qualquer natureza, muito embora predominem os de natureza correspondente.

É necessário realçar que cada Expressão do Poder Nacional, ao mesmo tempo que se caracteriza pela produção de efeitos predominantes de uma certa natureza, jamais pode ser considerada isoladamente, **senão para fins analíticos**, já que o Poder Nacional, por sua unidade e pela integralidade dos meios que o constituem, é capaz, por definição, de gerar efeitos de toda natureza — políticos, econômicos, psicossociais e militares.

O que variará, segundo a conjuntura, não será a **natureza** do Poder, mas a dos **efeitos** dele resultantes.

Assim, competirá à Política e à Estratégia Nacionais dirigir a aplicação do Poder Nacional de modo a se obter, de seu emprego, o máximo de efeitos positivos possíveis, uma vez que, além dos efeitos predominantemente visados, **sempre** outros efeitos de ordem diversa serão alcançados.

Não existe, frise-se, predominância permanente ou institucional de nenhuma Expressão do Poder Nacional; qualquer prevalência será sempre circunstancial e episódica, ditada pela conjuntura em razão da necessidade de se atingir determinado objetivo em certo campo.

6.2 — Fundamentos do Poder Nacional

O estudo dos elementos básicos da nacionalidade — Homem, Terra e Instituições — permite deles inferir a própria base do Poder Nacional, qualquer que seja sua estrutura.

Tais elementos, entretanto, que podem ser estudados separadamente em seus aspectos puramente demográficos, físicos e sociopolítico-econômicos, se encontram em profunda e permanente interação e se apresentam diferenciados, conforme sejam considerados em relação a cada uma das Expressões do Poder Nacional examinadas.

Assim, prosseguindo na análise, os Fundamentos do Poder Nacional apresentar-se-ão diferenciados:

- relativamente à Expressão Política, como Povo, Território e Instituições Políticas;
- relativamente à Expressão Econômica, como Recursos Humanos, Recursos Naturais e Instituições Econômicas;
- relativamente à Expressão Psicossocial, como População, Ambiente e Instituições Sociais;
- relativamente à Expressão Militar, como Recursos Humanos, Território e Instituições Militares.

Estes Fundamentos, é claro, admitem, por seu turno, novos níveis de desdobramentos analíticos, realizáveis em cada campo considerado; tudo, não obstante, sem perder de vista a integridade do conceito, de vez que sobreleva a intenção prática de se conhecer a intimidade do Poder Nacional **como um todo**, para bem aplicá-lo.

6.3 — Fatores do Poder Nacional

Se os Fundamentos constituem a própria base do Poder Nacional, não é possível considerá-los estaticamente em sua estrutura.

Na realidade, o Poder Nacional é extremamente dinâmico, variável no tempo, conforme a conjuntura, a qual injetará na sua estrutura **elementos dinâmicos**, determinando as variações que sofrem os Fundamentos.

São considerados Fatores do Poder Nacional os elementos dinâmicos que influem sobre os seus Fundamentos, valorizando-os ou depreciando-os.

A atuação dos Fatores sobre os Fundamentos reflete-se de modo mais nítido no funcionamento dos órgãos que deverão acionar singularmente o Poder Nacional.

Assim, apenas exemplificadamente, se considerarmos, na Expressão Política, o fundamento Povo, podemos identificar, atuando no sentido de valorizá-lo ou de depreciá-lo, o fator Cultura Política; tal influência será mais facilmente apreciada se examinarmos o Povo atuando como **órgão de poder** na estrutura político-partidária.

6.4 — Componentes do Poder Nacional

Esta faceta estrutural se tornará mais nítida quando da análise do Poder Nacional segundo cada uma de suas Expressões, identificando-se, então:

- no campo político: o Poder Legislativo, o Poder Executivo, o Poder Judiciário e os Partidos Políticos;
- no campo econômico: o Setor Público e o Setor Privado;
- no campo psicossocial: as Condições Psicológicas e os Fenômenos Sociais;
- no campo militar: o Poder Naval, o Poder Terrestre e o Poder Aeroespacial.

6.5 — Órgãos do Poder Nacional

A Nação, como todo grupo social organizado, tem uma estrutura ordenada visando ao atingimento de fins, para cuja realização precisa desenvolver atividades. Daí a idéia de **órgãos** e de **funções** — noções inseparáveis.

Ora, as atividades desenvolvidas pela Nação se traduzem em manifestações de sua vontade, expressas em fatos. Em outros termos, são manifestações de seu Poder Nacional.

Em conseqüência, o Poder Nacional vale-se dos Órgãos institucionalizados, seja social, política ou juridicamente, para exercer tais atividades.

As Funções devem ser entendidas como as diversas atividades exercidas pelos Órgãos, enquanto constituam manifestações ou diversos modos de exercício do Poder Nacional. Logo, se há atividade (**função**), aí há um **órgão** que a desempenha.

De modo geral, um órgão terá tantas funções quantas sejam as finalidades para a realização das quais veio a ser instituído.

Há que considerar-se, todavia, que o Poder Nacional, ainda que preponderantemente deva ser empregado por órgãos politicamente institucionalizados (no Estado), é expresso em atividades de um grande número de órgãos não-estatais, notadamente nos campos econômico e psicossocial.

Ao Estado cabe criar e aperfeiçoar seus órgãos, adequando-os ao emprego do Poder Nacional nas funções que lhes caibam, bem como orientar e fomentar os órgãos não-estatais para as funções que lhes sejam próprias. O Estado, por exemplo, deve cuidar do aperfeiçoamento dos seus tribunais e juizes para que bem empreguem o que se lhes atribui do Poder Nacional, na função jurisdicional — aplicar o Direito ao caso concreto. Incumbe também ao Estado zelar para que as empresas privadas (órgãos não-estatais) colaborem o mais satisfatoriamente possível, no contexto do Poder Nacional, no desempenho de suas funções econômicas e psicossociais. Fica assim ressaltada a extrema complexidade orgânica do Poder Nacional, que, não obstante, deve ser examinado em minúcia, em cada campo, como premissa inarredável do processo de sua avaliação e aplicação.

7 — AVALIAÇÃO DO PODER NACIONAL

7.1 — Importância da Avaliação

A existência de uma nação dotada de meios que, em condições abstratas, integrassem um Poder capaz de atingir, sem oposição ou desgaste, seus Objetivos Nacionais, é uma utopia.

Até agora foi examinado o Poder Nacional em si mesmo, divorciado do **meio social** (interno e externo) em que deve ser aplicado para produzir efeitos. Ora, o meio social jamais é neutro; ao contrário, óbices de toda natureza se antepõem ao Poder Nacional em qualquer aplicação que se lhe dê.

Por isto, pela impossibilidade de uma nação dispor de Poder suficiente que lhe permita sobrepor-se a todos os óbices identificados, mormente aos qualificados em antagonismos (voluntários) e pressões (dotados de poder), é que se impõe a avaliação do Poder Nacional dentro de um critério de relatividade.

O Poder Nacional se destina ao emprego para a consecução dos Objetivos Nacionais. Ora, não se pode pensar em emprego sem uma avaliação prévia, para que não se corra o risco de empregar demasiado poder (desperdício) ou — o que seria ainda pior — empregar poder insuficiente (fracasso, frustração, desgaste inútil).

A avaliação do Poder Nacional comporta metodologicamente o estudo das suas possibilidades (em relação aos objetivos considerados), o estudo das suas vulnerabilidades (em relação aos óbices admitidos) e a formulação de um juízo de valor sobre sua capacidade.

Na avaliação do Poder Nacional, constituem aspectos essenciais a considerar:

- o fato de que o Poder Nacional, como um todo, destina-se a atender tanto às necessidades de Segurança como às de Desenvolvimento;
- o grande número de dados cujo levantamento se torna complexo, em face da sua natureza subjetiva;
- a dificuldade de obtenção de informações relativas aos fatores adversos, aos antagonismos e, em especial à magnitude das pressões admitidas (principalmente as de origem externa);
- a imponderabilidade de certos Fatores do Poder Nacional, quando considerados *a priori*;
- a variabilidade do Poder Nacional, no tempo e no espaço;
- a relatividade do Poder Nacional.

Quanto à relatividade, lembre-se que o Poder Nacional apresenta um aspecto subjetivo ou psicológico, tanto no âmbito interno, como quando de sua comparação ou confrontação externa. Trata-se do valor aparente ou de sua imagem. Uma nação tem valor real dificilmente mensurável, sendo relevante não só o que ela julga possuir, como o que as outras nações lhe atribuem.

Ressaltando o que foi dito da avaliação do Poder Nacional, vale citar este trecho de Hans Morgenthau, que enfatiza os principais e mais freqüentes erros cometidos:

"De todos os erros que as nações podem cometer, na avaliação de seu próprio poder e do de outras nações, três tipos são freqüentes e ilustram tão bem os desvios intelectuais e os riscos comuns em tais estimativas, que merecem exame mais minucioso. O primeiro despreza a relatividade do poder, considerando o poder de determinada nação de um modo absoluto. O segundo aceita como certa a permanência de um fator particular, que no passado teve um papel decisivo, desprezando, assim, a transformação dinâmica a que está sujeita a maior parte dos fatores. O terceiro atribui a um só elemento importância decisiva, em detrimento de todos os outros. Em outras palavras, o primeiro erro consiste em não relacionar o poder de uma nação ao poder das outras. O segundo, em não estabelecer relações entre o poder real de uma determinada época e o poder que será possível dentro de um futuro próximo. O terceiro consiste em não compreender a correlação existente entre um e os demais elementos do poder da mesma nação."

7.2 — Levantamentos Estratégicos

O processo de avaliação do Poder Nacional se inicia com a obtenção e a organização de dados e informações atinentes às áreas geográficas ou às áreas de atividades humanas, destinadas a formar um quadro de conhecimento suficiente para uma apreciação das características dessas áreas.

Nestes levantamentos serão consideradas, metodologicamente, não só as possibilidades como as limitações do Poder Nacional.

Os dados e as informações são periodicamente atualizados e mantidos nos arquivos dos órgãos competentes.

7.3 — Indicadores do Poder Nacional

Segue-se a avaliação propriamente dita, isto é, a formulação de um juízo de valor sobre a capacidade do Poder Nacional.

Face à diversidade de meios que integram o Poder Nacional, é difícil, após analisá-los, julgá-los sob um critério único. Não se

Ressaltando o que foi dito da avaliação do Poder Nacional, vale citar este trecho de Hans Morgenthau, que enfatiza os principais e mais freqüentes erros cometidos:

"De todos os erros que as nações podem cometer, na avaliação de seu próprio poder e do de outras nações, três tipos são freqüentes e ilustram tão bem os desvios intelectuais e os riscos comuns em tais estimativas, que merecem exame mais minucioso. O primeiro despreza a relatividade do poder, considerando o poder de determinada nação de um modo absoluto. O segundo aceita como certa a permanência de um fator particular, que no passado teve um papel decisivo, desprezando, assim, a transformação dinâmica a que está sujeita a maior parte dos fatores. O terceiro atribui a um só elemento importância decisiva, em detrimento de todos os outros. Em outras palavras, o primeiro erro consiste em não relacionar o poder de uma nação ao poder das outras. O segundo, em não estabelecer relações entre o poder real de uma determinada época e o poder que será possível dentro de um futuro próximo. O terceiro consiste em não compreender a correlação existente entre um e os demais elementos do poder da mesma nação."

7.2 — Levantamentos Estratégicos

O processo de avaliação do Poder Nacional se inicia com a obtenção e a organização de dados e informações atinentes às áreas geográficas ou às áreas de atividades humanas, destinadas a formar um quadro de conhecimento suficiente para uma apreciação das características dessas áreas.

Nestes levantamentos serão consideradas, metodologicamente, não só as possibilidades como as limitações do Poder Nacional.

Os dados e as informações são periodicamente atualizados e mantidos nos arquivos dos órgãos competentes.

7.3 — Indicadores do Poder Nacional

Segue-se a avaliação propriamente dita, isto é, a formulação de um juízo de valor sobre a capacidade do Poder Nacional.

Face à diversidade de meios que integram o Poder Nacional, é difícil, após analisá-los, julgá-los sob um critério único. Não se

Ressaltando o que foi dito da avaliação do Poder Nacional, vale citar este trecho de Hans Morgenthau, que enfatiza os principais e mais freqüentes erros cometidos:

"De todos os erros que as nações podem cometer, na avaliação de seu próprio poder e do de outras nações, três tipos são freqüentes e ilustram tão bem os desvios intelectuais e os riscos comuns em tais estimativas, que merecem exame mais minucioso. O primeiro despreza a relatividade do poder, considerando o poder de determinada nação de um modo absoluto. O segundo aceita como certa a permanência de um fator particular, que no passado teve um papel decisivo, desprezando, assim, a transformação dinâmica a que está sujeita a maior parte dos fatores. O terceiro atribui a um só elemento importância decisiva, em detrimento de todos os outros. Em outras palavras, o primeiro erro consiste em não relacionar o poder de uma nação ao poder das outras. O segundo, em não estabelecer relações entre o poder real de uma determinada época e o poder que será possível dentro de um futuro próximo. O terceiro consiste em não compreender a correlação existente entre um e os demais elementos do poder da mesma nação."

7.2 — Levantamentos Estratégicos

O processo de avaliação do Poder Nacional se inicia com a obtenção e a organização de dados e informações atinentes às áreas geográficas ou às áreas de atividades humanas, destinadas a formar um quadro de conhecimento suficiente para uma apreciação das características dessas áreas.

Nestes levantamentos serão consideradas, metodologicamente, não só as possibilidades como as limitações do Poder Nacional.

Os dados e as informações são periodicamente atualizados e mantidos nos arquivos dos órgãos competentes.

7.3 — Indicadores do Poder Nacional

Segue-se a avaliação propriamente dita, isto é, a formulação de um juízo de valor sobre a capacidade do Poder Nacional.

Face à diversidade de meios que integram o Poder Nacional, é difícil, após analisá-los, julgá-los sob um critério único. Não se

tos do Poder no momento de sua avaliação e o estado em que se encontrarão no momento em que vierem a ser aplicados.

Destas considerações decorre a necessidade de se estabelecer um entendimento único a respeito de certas expressões utilizadas: Poder Nacional Atual, Potencial Nacional e Poder Nacional Futuro.

9.1 — Poder Nacional Atual

O Poder Nacional Atual encerra a noção de elementos existentes, prontos e disponíveis para aplicação imediata, visando a determinado fim. Pode, ainda, abranger certa capacidade dos elementos que o compõem de se ajustarem ou se transformarem parcialmente, em quantidade e qualidade, para aplicação mais adequada, em determinado prazo, relativamente curto.

O Poder Nacional Atual é, pois:

"a expressão integrada dos meios de toda ordem de que dispõe efetivamente a Nação, numa época considerada, para alcançar e manter, interna e externamente, os Objetivos Nacionais".

Aqui se aplicam com propriedade as expressões grifadas — e não no conceito do Poder Nacional.

9.2 — Potencial Nacional

É o conjunto de meios de toda ordem (políticos, econômicos, psicossociais e militares) de que dispõe a Nação, **em estado latente** e passíveis de serem transformados em Poder.

9.3 — Potencial Nacional Utilizável

É a parcela do Potencial Nacional passível de ser transformada em Poder **em determinado prazo**.

9.4 — Poder Nacional Futuro

Compreende-se que o Poder Nacional Atual pode sofrer um continuado processo de desgaste e que o Poder Nacional Futuro pode até ser menor do que o Poder Nacional Atual. Mas será normalmente maior, à medida que os resultados da transformação do

Potencial Nacional em poder superem os efeitos decorrentes daquele desgaste.

O Poder Nacional Futuro é, em determinado prazo, constituído do Poder Nacional Atual, considerado o desgaste provável, acrescido do Potencial Nacional Utilizável no prazo considerado.

10 — CONCLUSÃO

O estudo do Poder Nacional originou uma conceituação em termos de seu emprego com vistas à conquista e à manutenção dos Objetivos Nacionais.

Por ser o Poder Nacional instrumento para o atendimento dos interesses e das aspirações da nacionalidade, constitui um tema de fundamental importância na estruturação de uma Doutrina de Ação Política.

Na formulação de Política e de Estratégias, é indispensável uma adequada avaliação do Poder Nacional a fim de que os objetivos a serem perseguidos sejam realísticos.

Embora tendo sempre presente a integralidade do Poder Nacional, para melhor avaliá-lo é de interesse decompô-lo em suas quatro Expressões. Ao se avaliar a estrutura de cada uma das Expressões, o que será feito em outro capítulo, estar-se-á objetivando, por um melhor conhecimento das partes, mais corretamente avaliar o todo.

11 — BIBLIOGRAFIA

- BURDEAU — *Traité de Science Politique* — LGDJ, Paris, 1950.
- RUSSELL, Bertrand — *O Poder: Uma Nova Análise Social* — CEN, São Paulo, 1957.
- MORGENTHAU, Hans — *Politics Among Nations* — A. Knopf, 4.^a ed., N. York, 1967.
- WEBER, Max — *Le Savant et le Politique* — Trad. (alemão x francês) de Julien Freund — Librairie Plon, Paris, 1958.
- CLINE, Ray — *World Power Assessment* — The Center for Strategic and International Studies, Washington, 1975.
- ORGANSKY, A. F. K. — *World Politics* — A. Knopf, N. York, 1969.
- JOUVENEL, Bertrand de — *Du Pouvoir* — Hachette, Paris, 1972.

CAPITULO I

SEÇÃO III

POLÍTICA NACIONAL

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — POLÍTICA
- 3 — POLÍTICA NACIONAL
- 4 — POLÍTICA GOVERNAMENTAL
- 5 — DESDOBRAMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL
- 6 — BIBLIOGRAFIA

POLÍTICA NACIONAL

1 — INTRODUÇÃO

As preocupações com a especulação e com a observação sistemática dos fenômenos políticos pertencem ao plano abstrato e teórico, respectivamente, da filosofia e da ciência política. Convém, todavia, não confundi-las com a Política, disciplina de uma atividade concreta que, por isto, se deve considerar como uma combinação de certos embasamentos científicos e de arte.

Eis porque há a necessidade, para orientar a ação política, de sistematizar-se uma **doutrina política**.

A doutrina é geralmente conceituada como um conjunto de preceitos destinados a orientar a ação. Consideram-se, assim, conforme a natureza da ação a empreender: doutrina política, doutrina econômica, doutrina religiosa, etc.

No que se refere à Doutrina Política, pode-se conceituá-la como o conjunto de preceitos, extraídos da Teoria Política, destinados a orientar a ação política, seja na esfera mais ampla do governo, seja na dos grupos que desenvolvem atividades políticas.

A doutrina é, pois, normativa; exprime-se através de regras e normas, de aplicação geral ou específica.

Ainda que haja aspectos de doutrina política que demonstrem grande persistência no tempo e no espaço, como, por exemplo, a divisão de poderes, a representatividade e outros, é princípio assente que a doutrina não pode ter caráter dogmático; deve ser dinâmica, flexível, aberta à crítica e acompanhar a evolução da sociedade a que se refere, para que se adapte a novas conclusões, a novos princípios, a novas circunstâncias, num incessante processo de renovação e aperfeiçoamento. Somente a conservação

desta característica dinâmica pode evitar se torne ela obsoleta ou fonte geradora de intolerância e fanatismos.

Uma doutrina política, longe de ser uma imposição dogmática para aqueles que exercitam a ação política, deve constituir-se, precisamente, no seguro método de conduzi-los à aplicação de sua intuição e criatividade na justa medida do necessário, e no justo momento, para que não se caia na indesejada improvisação.

Ao passar-se, pois, do plano teórico para o prático, cai-se na **arte de governar**, aplicada à ação operacional, no estrito campo dos problemas políticos concernentes a determinado grupo humano, isto é, no domínio da Política.

2 — POLÍTICA

A Política é um fato inevitável na convivência humana. A História, desde a Antigüidade Clássica, registra o envolvimento do homem nos assuntos políticos, mostrando-o sempre desejoso de conhecê-los e dominá-los.

Os conceitos de vida pública, de comunidade política, de comportamento político, de política de interesse público, dos valores centrais da política, todas estas são idéias que têm evoluído ao longo dos tempos. Conquanto experiência antiga e universal, não se chegou ainda a um conceito para Política que, sendo global e sintético, traduzisse as diferentes acepções que o vocabulário sugere.

Dentre essas acepções, duas devem ser destacadas, tendo em vista os estudos que se realizam na ESG.

Quando se encaram as preocupações com os destinos da Nação, em sua constante busca do Bem Comum, pensa-se em Política **como atividade**.

Mas o próprio exercício da Política envolve a atitude de seleção de alternativas, de escolha dos fins a atingir. Os fins (objetivos) selecionados constituem **uma política**, uma opção política. Temos aí a Política **como opção**.

Fenômeno semelhante se passa com outros vocábulos, tais como a pintura, que é tanto **"a arte de representar pela cor"** quanto **a obra de arte** assim realizada.

A língua inglesa possui vocábulos distintos para expressar as duas acepções de Política. Para a atividade usa-se *politics*, enquanto à opção corresponde a palavra *policy*.

Além dessa distinção proveniente do seu próprio entendimento, é de se assinalar também que, em função do **nível** (abrangência) em que é exercida, a Política poderá ser nacional, governamental, setorial, etc. O termo é ainda freqüentemente empregado para designações mais particularizadas, como política financeira, política empresarial, etc. Mesmo nestes casos, as acepções decorrentes das características intrínsecas permanecem válidas, tendo-se então política como atividade e política como opção.

A Política se manifesta no plano da realidade, no qual as circunstâncias determinam sua relatividade e acentuam sua dinâmica. Por isto se entende a Política como a arte de formular os grandes parâmetros que servem de guias para a sociedade, bem como de influir na condução dessa sociedade.

Desse entendimento emerge a convicção de que a Política tem seu desempenho em uma ordem instrumental. Com efeito, para que o Estado alcance e mantenha os objetivos da sociedade que organiza e dirige, há de ter sua ação política orientada, isto é, deve apoiar-se em uma **doutrina de ação política** bem estruturada, o que tornará mais eficaz e justa sua atuação.

A doutrina política, por se basear em princípios teóricos, poderia, em tese, ter aplicação universal, pelo menos nos países que adotam instituições políticas semelhantes. Na verdade, porém, ela fugirá a seu objetivo se não se ajustar também às peculiaridades de cada nação, se não se amoldar a suas tradições histórico-culturais e às aspirações de seu povo.

Um regime político pode ser teórico e universal, mas a doutrina que orienta sua aplicação em cada unidade política há de ser nacional, sob pena de, na hipótese mais favorável, perder o melhor de sua eficácia.

Inegavelmente, sobrepassaram, como alta fonte de inspiração de uma doutrina política, os valores universais de que se ocupa a filosofia, mas não se podem ignorar as peculiaridades nacionais. Cada nação, como de resto qualquer grupo humano diferente, desenvolve, nas interações de seu processo cultural, seus próprios e característicos padrões de comportamento.

Os homens só não diferem no que concerne ao conceito de atendimento das necessidades vitais, como alimentação, repouso, procriação e proteção. A partir delas, a convivência vai estabelecendo necessidades derivadas, que surgem com o processo cultural.

As necessidades vitais expandem-se e transformam-se em necessidades derivadas, ganhando complexidade à medida que transcendem do indivíduo ao grupo e do grupo à nação.

Ora, os valores que informam a convivência nacional estão todos referidos à satisfação das necessidades culturais, o que importa em afirmar-se que a determinação dos objetivos deve obedecer a uma escala de valores nacionais.

É por esta razão que somente se faz referência a uma Política Universal em termos de abstração científica ou especulação filosófica, jamais de doutrina.

Em outras palavras: uma doutrina de ação política, para ser **legítima** em termos de valor, e, ainda mais, **eficaz** em termos de aplicação, deve ser **nacional**, e assim, sob esta acepção de firme base histórico-cultural, só se pode falar em Política Nacional.

3 — POLÍTICA NACIONAL

No âmbito da Nação, a Política toma o nome de Política Nacional, assim conceituada:

Política Nacional é a arte de estabelecer os Objetivos Nacionais, mediante a interpretação dos interesses e aspirações nacionais.

Este o conceito de Política Nacional como atividade. Como opção, a Política Nacional é consubstanciada pelo próprio conjunto dos Objetivos Nacionais Permanentes que se cristalizam ao longo do processo político e, como desdobramento, pelos conjuntos de Objetivos Nacionais Atuais fixados por sucessivos Governos, sempre em consonância com os ONP estabelecidos.

Evidencia-se no conceito de Política Nacional que ela se materializa através de um processo eminentemente indutivo, pois, com base em particularizações, chega-se a proposições mais generalizantes. Estas proposições assim amplas — os Objetivos Nacionais — devem ser tornadas bem claras para a comunidade nacional. Esta é a razão pela qual a Política Nacional comporta ainda uma **explicitação** dos objetivos estabelecidos, no intuito de se orientar e tornar mais exequível a ação posterior de emprego do Poder Nacional, ação esta que, na Doutrina da ESG, já constitui o domínio da Estratégia Nacional.

4 — POLÍTICA GOVERNAMENTAL

A palavra **nacional** se refere evidentemente à Nação, podendo ser empregada em contraposição ao que não é próprio da Nação: internacional, estrangeiro ou multinacional. Pode também ter o sentido de federal, em oposição ao estadual ou municipal. E pode, ainda, significar o nível em que algo se situa em termos políticos, distinguindo-se do governamental, do setorial, do regional, etc.

Sendo o Governo um representante do Estado — e, portanto, simples delegado da Nação —, a Política Governamental estará, por definição, contida na Política Nacional e com ela coerente.

A atividade Política Nacional, em sua expressão mais ampla, se propõe à formulação de Objetivos Nacionais Permanentes, sem descer sua preocupação à capacidade do Poder Nacional ou à existência de óbices que se interponham a seu emprego.

Nos regimes democráticos, dada a alternância de poder que lhes é inerente, a Política Nacional se segmenta em definidos períodos de tempo, de modo que, sem perder de vista aqueles horizontes, se formulem Objetivos Nacionais Atuais, com a preocupação de atender a um determinado contexto de circunstâncias (tempo, lugar, natureza dos óbices a enfrentar e capacidade do Poder Nacional). Esta segmentação em períodos determinados acarreta uma **sucessividade** de Políticas Governamentais.

A Política Governamental representa, pois, a descida de um degrau na escala da dinâmica política e se desenvolve em termos delimitados pelas motivações e circunstâncias ambientais e de momento. Os Objetivos Nacionais Permanentes continuam a ser o seu grande farol, mas, nos seus domínios, o que se cuida, basicamente, é da fixação de Objetivos Nacionais Atuais, aqueles que uma determinada conjuntura exige ou condiciona.

Em síntese, pode-se dizer que, para concretizar os Objetivos Nacionais Permanentes, é necessário definir prioridades, fixar etapas intermediárias, decidir ao calor das aspirações da sociedade e das forças que a influenciam; é indispensável, enfim, estabelecer Objetivos Nacionais Atuais, isto é, de consecução ou manutenção **possível**, em determinada conjuntura.

Isto é tarefa dos Governos que se sucedem na direção de um Estado, e configura a esfera da Política Governamental, cujo conceito pode ser assim enunciado:

Política Governamental é a efetivação da Política Nacional em determinada conjuntura.

A Política Governamental pode ser entendida, também, como a atividade política do Governo. E ainda como a opção política do Governo, isto é, o conjunto de Objetivos Nacionais Atuais (ou objetivos governamentais).

5 — DESDOBRAMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL

No quadro amplo de interesses, aspirações e objetivos de uma nação, alguns desses anseios se identificam mais como de **preservação**, ao passo que outros seriam predominantemente de **evolução**.

A Política Nacional encarada como **atividade**, isto é, como a arte de estabelecer os Objetivos Nacionais, admitiria um primeiro desdobramento em Política Nacional de Segurança e Política Nacional de Desenvolvimento, conforme suas preocupações se voltem mais para os anseios de preservação ou de evolução.

Da mesma forma, quando centra suas atenções mais nas condições internas, a Política Nacional seria apropriadamente denominada Política Interna, enquanto a Política Externa se preocupa especificamente com a esfera internacional.

Justifica-se este último desdobramento por serem ressaltadas as peculiaridades, em especial as limitações de cada um dos campos de ação do Estado, em virtude mesmo de sua dúplice condição de entidade máxima na órbita interna e de entidade convivente com pares na órbita internacional.

Com efeito, se internamente o monocentrismo do Estado não lhe impõe basicamente outra limitação que o Direito, a Ética e a Prudência, na esfera internacional o pluricentrismo imprime à ação governamental de um Estado uma natureza sensivelmente limitada, tanto pela soberania dos demais como pelo Direito Internacional, aí compreendidos todos os compromissos livremente contraídos no exercício da própria soberania.

Entretanto, se encarada como **opção**, isto é, como o conjunto dos ONP estabelecidos, torna-se mais difícil vislumbrar tais desdobramentos da Política Nacional, dada a íntima integração dos diferentes interesses e aspirações em cada ONP e no seu conjunto.

A nível mais operacional, quando, em função de uma conjuntura, são fixados Objetivos Nacionais Atuais, decresce a dificuldade de se vislumbrar o desdobramento da Política Governamental, podendo-se discernir com certa nitidez as necessidades mais ligadas à preservação ou à evolução, bem como o âmbito (interno ou externo) de atuação do Poder Nacional.

Justificar-se-iam, pois, os desdobramentos em Política de Segurança, Política de Desenvolvimento, Política Interna e Política Externa — todos a nível **governamental**.

Usualmente, embora com alguma impropriedade, tais desdobramentos são denominados **nacionais**.

6 — BIBLIOGRAFIA

- BONAVIDES, Paulo — **Ciência Política** — FGV, Rio, 1967.
- BURDEAU, Georges — **Traité de Science Politique** — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1949.
- CATLIN, George — **O que é a teoria política?** — Revista Brasileira de Estudos Políticos — Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, Jul 1960.
- COUTO E SILVA, Golbery, General — **Planejamento Estratégico** — Bibliex, Rio, 1955.
- DAHAL, Robert A. — **A Moderna Análise Política** — Lidador, Rio, 1956.
- DUVERGER, Maurice — **Ciência Política, Teoria e Método** — Trad. Heloisa da Costa Lima — Zahar, Rio, 1962.
- DUVERGER, Maurice — **Sociologia Política** — Forense, Rio, 1968.
- EASTON, David — **Uma Teoria de Análise Política** — Trad. Gilberto Velho — Zahar, Rio, 1968.
- MORGENTHAU, Hans & THOMPSON, Kenneth — **Principles and Problems of International Politics** — Alfred A. Knopf, N. York, 1950.
- OLIVEIRA VIANNA, F. J. — **Instituições Políticas Brasileiras** — J. Olympio, Rio, 1949.
- RASMUSSEN, Jorgen — **O Processo Político** — Trad. Almira Botelho Magalhães — FGV, Rio, 1973.
- STAMMEN, Theo — **Sistemas Políticos Actuales** — Ediciones Guadarrama, Madrid, 1969.

CAPITULO I

SEÇÃO IV

ESTRATÉGIA NACIONAL

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ESTRATÉGIA
- 3 — ÓBICES
- 4 — CONCEITUAÇÃO DE ESTRATÉGIA NACIONAL
- 5 — POLÍTICA E ESTRATÉGIA
- 6 — DESDOBRAMENTOS DA ESTRATÉGIA NACIONAL
- 7 — AÇÕES ESTRATÉGICAS
- 8 — ÁREAS ESTRATÉGICAS
- 9 — CONCLUSÃO
- 10 — BIBLIOGRAFIA

ESTRATÉGIA NACIONAL

1 — INTRODUÇÃO

O moderno conceito de Estratégia, sobretudo a denominada Estratégia Nacional, é preocupação relevante de quantos meditam os problemas nacionais, tenham ou não a guerra como cena de fundo.

Palavra que adquiriu grande popularidade em sua origem histórica, de cunho nitidamente militar, o conceito de Estratégia muito vem evoluindo. Ultimamente, é imensa a bibliografia a respeito de seus desdobramentos. Seria temerário discordar simplisticamente do uso indiscriminado do termo, ora em acepção que poderia entender-se correta, ora por extensão ou pura e simples apropriação e, até, extrapolação.

Estratégia nuclear, de dissuasão, de coalizão, de ação direta e de ação indireta; estratégia parlamentar, industrial, de saneamento; estratégia de desenvolvimento agrícola, estratégia do café, estratégia do terror, do medo e, até mesmo, estratégia esportiva — tudo concorre para reduzir a precisão do termo.

2 — EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ESTRATÉGIA

A palavra **Estratégia**, originária do grego, significa literalmente *a arte do general* e com esse sentido passou a ser empregada na Europa a partir do século XVIII.

O significado puramente militar da Estratégia fica bem compreendido se considerarmos que a história dos povos antigos se confundia praticamente com a história de suas guerras. Apenas aos exércitos era atribuída a incumbência de fazer a guerra, sob a res-

ponsabilidade direta dos chefes militares, os generais, os homens da Estratégia.

Os objetivos da guerra eram, em geral, os próprios objetivos do Estado e a Estratégia, então englobada pela guerra, atendia a esta e não à Política.

Com a evolução das técnicas evoluiu a guerra. Os meios a empregar se avolumaram e se diversificaram, extravasaram o campo estrito dos meios militares e passaram a envolver recursos de toda ordem, provenientes de outros campos do Poder Nacional.

Os objetivos da nação tornaram-se mais amplos e ganharam predominância sobre os objetivos mais limitados da guerra. A Política se sobrepõe à guerra, ditando-lhe a conduta e os fins a alcançar.

"A guerra é a continuação da Política por outros meios" foi a máxima com que Clausewitz caracterizou essa transformação de grande importância no entendimento da relação entre a Política e a guerra.

Com tal compreensão, a Estratégia *arte de conduzir a guerra* ou *arte do general* passa para o domínio político, como a arte de conduzir a busca dos objetivos visados pela Política, ganhando amplitude como *arte do estadista*. Nessa qualidade passa a englobar a guerra, enquanto a Política se sobrepõe a ambas.

Após a Primeira Guerra Mundial, com a totalização da guerra, começou a esboçar-se a noção de Estratégia Nacional ou Geral.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a Estratégia teve ampliada sua esfera de ação no campo da Política Nacional. Antes conceito exclusivo de tempo de guerra, passou a Estratégia a ter aplicação também nos períodos de paz ou de guerra fria.

3 — ÓBICES

Na Seção anterior se examinou a Política Nacional desde um plano neutro, como a arte de estabelecer os Objetivos Nacionais, sem maiores cogitações quanto ao Poder Nacional.

Ocorre, entretanto, que o Poder Nacional não se aplica no vácuo. Como observa Bertrand Russell, "o Poder, tanto quanto seu símile físico — a energia — se desgasta no processo de sua própria aplicação, porque o meio social em que atua não é neutro". Muito ao contrário, é natural que na sociedade humana, este complexo ambiente em que se agita e se move o Poder, existam e se

multipliquem **óbices** que entram, impedem e prejudicam, de todas as formas, em todos os graus, sua normal aplicação.

Óbices são obstáculos de toda ordem — materiais e espirituais — que podem provir de condições estruturais ou conjunturais, resultantes da natureza ou da vontade humana, e que dificultam ou impedem a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais.

Esses óbices podem antepor-se tanto ao Desenvolvimento quanto à Segurança, se considerados individualmente. Podem ser de ordem material ou espiritual. Resultarão, às vezes, da própria natureza, como secas e inundações; outras vezes, da vontade humana. Podem provir de condições estruturais ou conjunturais e variar em função dos diversos estágios de evolução atravessados por um país; variarão, também, em sua essência, em sua intensidade e na maneira como se manifestam.

Os óbices são subdivididos, em face da inexistência ou da presença de intencionalidade, em Fatores Adversos e Antagonismos.

Fatores Adversos são óbices de toda ordem, internos ou externos, que, destituídos de sentido contestatório, se interpõem aos esforços da comunidade nacional para alcançar e manter os Objetivos Nacionais.

Quando tais obstáculos passam a ser criados pela vontade humana e assumem uma forma de contestação aos atos, ideais e esforços da comunidade que visam à consecução dos Objetivos Nacionais, imprimindo à sua manifestação uma atitude deliberadamente restritiva, denominam-se Antagonismos, conceituados da seguinte forma:

Antagonismos são óbices de modalidade peculiar, por manifestarem atividade deliberada, intencional e contestatória, opondo-se à consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais.

Se o Antagonismo dispuser de poder, isto é, se à **vontade deliberada** de se contrapor aos esforços da comunidade se soma alguma **capacidade** de obter efeitos através de algum meio (força, ameaça, logro, etc.), qualifica-se como Pressão.

As Pressões podem manifestar-se de forma direta ou indireta, apresentar uma característica formal ou latente e significar um

perigo atual ou potencial. Em suma, podem ser existentes ou potenciais.

Pressões são antagonismos em que a vontade contestatória se manifesta com capacidade de se contrapor à consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais.

Quando uma Pressão atua de forma preponderante, de modo a poder impedir a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais, é denominada Pressão Dominante.

A superação de Pressões Dominantes exige medidas especiais, que escapam ao comum da vida nacional. Em razão delas, pode o Estado chegar ao recurso extremo da guerra, desde que se tenham revelado infrutíferos os seus esforços no sentido de eliminá-las ou reduzi-las.

Trata-se, portanto, de uma qualificação em termos de grau, o que leva a enunciar:

Pressões Dominantes são as pressões que, por sua importância e natureza, constituem ameaça ponderável à consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais.

Em suma, em sentido lato, o Óbice é **um fato**, enquanto o Antagonismo é **um ato**, uma ação humana real ou potencial, sempre voltada contra a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais.

A Pressão é um Antagonismo que dispõe de poder, o qual pode surgir tanto endogenamente como por estímulo de poderes exógenos.

Finalmente, a Pressão Dominante constitui o óbice de grau extremo, que pode mesmo colocar em jogo a própria Segurança Nacional, sugerindo o estabelecimento de Hipóteses de Guerra.

4 — CONCEITUAÇÃO DE ESTRATÉGIA NACIONAL

Desde que se estabeleceu o conceito de Segurança Nacional, mais amplo, em substituição ao de Defesa Nacional, mais restrito, que apenas se atinha à defesa do país quanto às ameaças externas, o conceito de Estratégia Nacional passou a suscitar novos debates.

Antes de 1967, os conceitos se mantiveram, pelo menos na forma, fiéis ao clássico, pois a Estratégia se prendia à Segurança Nacional, o que deixava a impressão de limitar-se a oposições externas, conflitos com outras nações.

Eis o conceito vigorante em 1967 na Escola Superior de Guerra:

“Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional, para alcançar os objetivos da Política de Segurança Nacional, segundo orientação preestabelecida pelas respectivas políticas de consecução.”

O conceito posteriormente adotado, válido até 1973, sofreu pequenas alterações e ficou, em 1974, assim entendido:

“Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional, para alcançar e manter os objetivos fixados pela Política Nacional.”

Finalmente, eis o entendimento atual:

Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional, considerados os óbices existentes ou potenciais, para alcançar e manter os objetivos estabelecidos pela Política Nacional.

Para o exame das transformações assinaladas, deve a Estratégia ser analisada em sua qualidade de **ação racional**, que sempre envolve aplicação de **meios** para alcançar **fins**, vencendo os **óbices** que se antepõem.

Os **fins** a alcançar pela Estratégia Nacional são os Objetivos Nacionais Permanentes, que consubstanciam a Política Nacional.

Os **óbices** constituem as principais razões que levam à interpretação da Estratégia Nacional voltada, também, para o campo interno do país, onde ela se faz necessária e imprescindível, dadas as condições que podem existir na conjuntura, contrárias aos desígnios da Política Nacional.

Arrancar um país do subdesenvolvimento não é tarefa simples, nem pode ser cumprida pela mera aplicação de uma ou algumas Expressões do Poder Nacional. A impressão errônea de que a Expressão Econômica era suficiente para tanto já não consegue resistir ao mais superficial exame.

Antes de 1967, os conceitos se mantiveram, pelo menos na forma, fiéis ao clássico, pois a Estratégia se prendia à Segurança Nacional, o que deixava a impressão de limitar-se a oposições externas, conflitos com outras nações.

Eis o conceito vigorante em 1967 na Escola Superior de Guerra:

“Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional, para alcançar os objetivos da Política de Segurança Nacional, segundo orientação preestabelecida pelas respectivas políticas de consecução.”

O conceito posteriormente adotado, válido até 1973, sofreu pequenas alterações e ficou, em 1974, assim entendido:

“Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional, para alcançar e manter os objetivos fixados pela Política Nacional.”

Finalmente, eis o entendimento atual:

Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional, considerados os óbices existentes ou potenciais, para alcançar e manter os objetivos estabelecidos pela Política Nacional.

Para o exame das transformações assinaladas, deve a Estratégia ser analisada em sua qualidade de **ação racional**, que sempre envolve aplicação de **meios** para alcançar **fins**, vencendo os **óbices** que se antepõem.

Os **fins** a alcançar pela Estratégia Nacional são os Objetivos Nacionais Permanentes, que consubstanciam a Política Nacional.

Os **óbices** constituem as principais razões que levam à interpretação da Estratégia Nacional voltada, também, para o campo interno do país, onde ela se faz necessária e imprescindível, dadas as condições que podem existir na conjuntura, contrárias aos desígnios da Política Nacional.

Arrancar um país do subdesenvolvimento não é tarefa simples, nem pode ser cumprida pela mera aplicação de uma ou algumas Expressões do Poder Nacional. A impressão errônea de que a Expressão Econômica era suficiente para tanto já não consegue resistir ao mais superficial exame.

Antes de 1967, os conceitos se mantiveram, pelo menos na forma, fiéis ao clássico, pois a Estratégia se prendia à Segurança Nacional, o que deixava a impressão de limitar-se a oposições externas, conflitos com outras nações.

Eis o conceito vigorante em 1967 na Escola Superior de Guerra:

“Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional, para alcançar os objetivos da Política de Segurança Nacional, segundo orientação preestabelecida pelas respectivas políticas de consecução.”

O conceito posteriormente adotado, válido até 1973, sofreu pequenas alterações e ficou, em 1974, assim entendido:

“Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional, para alcançar e manter os objetivos fixados pela Política Nacional.”

Finalmente, eis o entendimento atual:

Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional, considerados os óbices existentes ou potenciais, para alcançar e manter os objetivos estabelecidos pela Política Nacional.

Para o exame das transformações assinaladas, deve a Estratégia ser analisada em sua qualidade de **ação racional**, que sempre envolve aplicação de **meios** para alcançar **fins**, vencendo os **óbices** que se antepõem.

Os **fins** a alcançar pela Estratégia Nacional são os Objetivos Nacionais Permanentes, que consubstanciam a Política Nacional.

Os **óbices** constituem as principais razões que levam à interpretação da Estratégia Nacional voltada, também, para o campo interno do país, onde ela se faz necessária e imprescindível, dadas as condições que podem existir na conjuntura, contrárias aos desígnios da Política Nacional.

Arrancar um país do subdesenvolvimento não é tarefa simples, nem pode ser cumprida pela mera aplicação de uma ou algumas Expressões do Poder Nacional. A impressão errônea de que a Expressão Econômica era suficiente para tanto já não consegue resistir ao mais superficial exame.

6.2 — Estratégias Específicas

Embora a Estratégia Nacional seja integrada, admite-se, para fins de análise e planejamento, que suas ações podem apresentar aspectos peculiares a esta ou àquela Expressão do Poder Nacional. Assim, tendo em vista a natureza predominante de certas ações, considera-se a existência de Estratégias Específicas — Política, Econômica, Psicossocial e Militar — dirigidas, coordenadas e integradas pela Estratégia Nacional.

A natureza integrada da Estratégia Nacional significa que nenhuma Estratégia Específica pode ser empregada com exclusão das demais, como se as suas ações fossem exclusivas de cada Expressão do Poder Nacional. Na realidade, as Estratégias Específicas se inter-relacionam. Se uma ação, pela predominância dos meios que emprega ou de seus efeitos, enquadra-se em uma determinada Expressão (ação específica), a Estratégia correspondente necessita, normalmente, ser apoiada ou complementada por ações estratégicas oriundas de uma ou de todas as demais Expressões do Poder Nacional (ações de apoio).

6.3 — Níveis de Estratégia

Além da Estratégia Nacional, convém considerar a existência de outros níveis para a Estratégia, em seu relacionamento com a Política, correspondente, cada um, ao **como**, em face do **que** fazer.

6.3.1 — Estratégia Governamental

É o **modo** pelo qual o Governo busca alcançar e manter os ONA fixados pela Política Governamental.

Sob outro prisma, a Estratégia Governamental é a **integração** das estratégias governamentais específicas (política, econômica, psicossocial e militar), empregadas para se alcançar e manter os ONA.

6.3.2 — Estratégia Setorial

É o **modo** pelo qual cada Ministério decide alcançar e manter os objetivos por ele próprio adotados (Política Setorial), em consonância com a Estratégia Governamental.

7 — AÇÕES ESTRATÉGICAS

O Poder Nacional é o instrumento de que se vale a Política para, mediante uma Estratégia, conquistar e manter os Objetivos Nacionais. A Estratégia se concretiza através das **ações** que empreende.

Entende-se por **Ações Estratégicas** as medidas, de natureza e intensidade variáveis, voltadas ao preparo e aplicação do Poder Nacional.

No tocante às condições internas e externas, nas quais se realizam as Ações Estratégicas, tanto para o Desenvolvimento quanto para a Segurança, podem elas ser encaradas como ações correntes e ações de emergência, a seguir conceituadas.

7.1 — Ações correntes são as relacionadas com as **situações comuns**, isto é, situações enquadradas em relativo equilíbrio, em normalidade mais ou menos rotineira.

7.2 — Ações de emergência são as que permitem atender às **situações de emergência**, isto é, situações que recomendem ou exijam medidas incomuns, não rotineiras, excepcionais mesmo, para serem eficazmente enfrentadas.

Como situações de emergência, exemplifiquem-se as resultantes da efetivação ou iminência de guerra, insurreição, distúrbios civis, greves ilegais, inundações, incêndios de grandes proporções e outras situações de calamidade pública.

Em função de seu grau de **excepcionalidade**, tais situações poderão, até mesmo, interessar à Mobilização Nacional.

8 — ÁREAS ESTRATÉGICAS

As áreas em que se aplicam essas ações estratégicas são consideradas em duas categorias distintas: as de natureza geográfica e as que envolvem atividades humanas. O que caracterizará algumas de tais áreas como **estratégicas** será a constatação da presença ou da possibilidade de surgimento de **óbices**.

Em síntese, as **áreas estratégicas** são tanto regiões, de natureza geográfica, como setores que envolvem atividades humanas, caracterizados por óbices existentes ou potenciais.

Desse modo, áreas como as da educação, da saúde, das comunicações, em nosso estágio de desenvolvimento, são consideradas **áreas estratégicas**, assim como o grande vazio da Região Amazônica, o Nordeste interiorano, determinadas regiões de fronteira, os grandes centros urbanos e industriais, bem como certas regiões externas de particular interesse para o País.

9 — CONCLUSÃO

A Estratégia Nacional, como arte aplicada, arte de **como fazer**, arte do estadista, é instrumento indispensável à realização da Política Nacional.

Trata-se, entretanto, de uma arte de características especiais, com um componente moral de grande relevância.

Com efeito, de nada valeria ao estadista eleger, com oportunidade e agudeza, seus objetivos, se lhe faltasse a determinação de fazer prevalecer sua Estratégia para aplicar o Poder Nacional a fim de superar os óbices que se lhe antepõem.

10 — BIBLIOGRAFIA

- ARON, Raymond — **Problems of Modern Strategy** — Adelphi Papers nº 54, Institute of Strategic Studies, Londres, fev. 1969.
- BEAUFRE, André — **Introduction à la Strategie** — Liv. A. Colin, Paris, 1965.
- BEAUFRE, André — **Strategy of Action** — Frederick A. Praeger, N. York, 1977.
- CASTELLO BRANCO, Marechal — **Seu Pensamento Militar** — Imprensa do Exército, Rio, 1968.
- CLAUSEWITZ, Karl Von — **De La Guerre** — Ed. Minut, Paris, 1955.
- EARLE, Edward — **Makers of Modern Strategy** — Princeton University Press, 1952.
- LAVANÈRE-WANDERLEY, Nelson Freire, Ten Brig — **Estratégia Militar e Desarmamento** — Bloch, Rio, 1967.
- LIDDELL HART — **Estratégia. Conceituação e Emprego em 25 Séculos.** Trad. Celso Meyer. Bibliex, Rio, 1966.

CAPITULO II

SEÇÃO I

EXPRESSÃO POLÍTICA DO PODER NACIONAL

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — FUNDAMENTOS
- 3 — FATORES
- 4 — COMPONENTES
- 5 — ÓRGÃOS E FUNÇÕES
- 6 — INDICADORES
- 7 — MODELO POLÍTICO
- 8 — AVALIAÇÃO E FORTALECIMENTO
- 9 — CONCLUSÃO
- 10 — BIBLIOGRAFIA

EXPRESSÃO POLÍTICA DO PODER NACIONAL

1 — INTRODUÇÃO

Expressão Política do Poder Nacional é o conjunto de meios predominantemente políticos de que dispõe a Nação para expressar a vontade do povo e em seu nome exercer as funções de direção, coordenação e arbitragem, com vistas à consecução e manutenção dos Objetivos Nacionais.

Nela se incluem todos os meios de que a Nação dispõe para interpretar os interesses e aspirações nacionais, estabelecer os Objetivos Nacionais e orientar sua conquista e preservação. É esta a ação política por excelência e implica que se estabeleça para o Estado, como entidade política soberana, o monopólio da coerção, isto é, da faculdade de impor, inclusive pelo emprego da força, normas de conduta a que todos devem obediência, dentro dos parâmetros estabelecidos pela nacionalidade. Seus efeitos serão, também, predominantemente políticos.

A Expressão Política do Poder Nacional se estrutura em Fundamentos, Fatores, Componentes e Órgãos, que constituem os Elementos do Poder Nacional de natureza política, ou que, sendo de outra origem, exercem influência daquela natureza sobre o universo sociopolítico considerado.

2 — FUNDAMENTOS

São Fundamentos da Expressão Política do Poder Nacional: o Povo, o Território e as Instituições Políticas.

2.1 — Povo

É o elemento humano do Estado. É conceito político-jurídico, mais restrito que o de população. A população compreende nacionais e estrangeiros que se tenham fixado no território jurisdicionado pelo Estado. Só os nacionais integram o Povo, isto é, a parcela da população nacional que possui, em decorrência de um vínculo direto com o Estado, a condição básica para o exercício de direitos políticos. Aos estrangeiros pode ser estendida a faculdade de participar, com maior ou menor amplitude, de atividades políticas. Mas a concessão de tais direitos não os inclui na categoria de integrantes do povo porque, não sendo nacionais do país, não possuem o indispensável vínculo direto com o Estado.

A Constituição do Brasil estabelece que: "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido." Adotou, assim, o postulado básico da democracia, pelo qual se reconhece que o povo é o verdadeiro detentor da energia empregada para a realização dos Objetivos Nacionais. Assim, nas democracias representativas, a relação **comando-obediência** se estabelece mediante um processo de interação, com fluxos ascendentes e descendentes. Compete a quem exerce o Poder o monopólio do mando, mas é o povo que detém o Poder e o delega aos governantes para a realização do Bem Comum. Tais fluxos são contínuos e se efetivam pelo consenso, pela autenticidade das representações político-partidárias, pela constante aferição dos anseios e aspirações dos ideais imanentes no Povo e pela formulação e implantação de uma política que atenda aos legítimos interesses nacionais.

2.2 — Território

É a base física do Estado. Corresponde à área geográfica sobre a qual o Estado exerce sua jurisdição. Normalmente eficiência e eficácia da Expressão Política, no desempenho de suas funções, impõem o estabelecimento da descentralização administrativa. O território é dividido, para esse efeito, em áreas jurisdicionais que delimitam a competência das autoridades locais. Estas, em princípio, estão diretamente subordinadas às autoridades centrais, que lhes delegam o exercício do Poder.

Por motivos culturais, históricos ou mesmo físicos (extensão do território), pode ocorrer, a par da descentralização administrativa, uma descentralização política, de que é exemplo mais importante, nos dias atuais, a Federação.

Quando isso acontece, uma parcela de interesses locais passa a ser atendida por autoridades que não se subordinam, nem são delegadas das autoridades centrais. Institucionaliza-se um único Estado Soberano, a União, que congrega Estados Federados, autônomos, mas não soberanos. A dinâmica política da Federação é regulada pela Constituição Federal, que discrimina as áreas de interesses que se incluem no âmbito da competência da União, distinguindo-se das que incumbem às Unidades Federadas. Costuma-se, também, estabelecer uma faixa de interesses que se incluem no campo da **competência concorrente**; neste caso, cabe à União o estabelecimento de diretrizes gerais a serem atendidas pelos Estados Federados na oportunidade em que disciplinem o assunto.

A Constituição do Brasil, ao adotar a forma federativa de descentralização política, estabeleceu, também, a autonomia municipal.

2.3 — Instituições Políticas

Constituem o fundamento orgânico da Expressão Política do Poder Nacional.

A nação organiza-se criando o Estado, instituição política soberana. A complexidade das funções estatais e a multiplicidade dos interesses sociais a que dizem respeito produzem a organização de outras instituições políticas que se estruturam e se sistematizam no âmbito do Estado. Elas se erigem para permitir que o Estado organize e ordene a nação e disponha, com eficiência e eficácia, de seus recursos.

As instituições constituem, assim, os canais próprios para a expressão dos interesses políticos, para a solução dos problemas comuns e para a participação no processo político.

3 — FATORES

São os fatos e circunstâncias que, originados da própria evolução e dinamismo da sociedade humana politizada, influenciam e, portanto, adjetivam os Fundamentos da Expressão Política, valorizando-os ou depreciando-os.

3.1 — Cultura Política

A cultura política, aspecto particular do contexto cultural, corresponde aos padrões de comportamento consoante os quais o povo reage diante do fato político e se exprime através de canais

de participação política, pelos quais conhece, avalia e opta em face de alternativas, oferecendo, quando possível, soluções a problemas comuns e estabelecendo critérios para a escolha de dirigentes.

Manifestação essencial da cultura política é a Ordem, que dela emana e que corresponde a um modelo de organização social decorrente do respeito e obediência a normas que se estabelecem, naturalmente, à medida que os participantes do grupo adotam os valores culturais e admitem, como obrigatórios, os usos e costumes vigentes. A Ordem apresenta-se como um complexo de normas e constitui o substrato essencial e básico de toda a atividade social. Ela especifica os grupos humanos, distinguindo-os uns dos outros.

A análise da Ordem apresenta dois aspectos distintos a considerar. Um diz respeito à vivência social e corresponde ao que acontece de fato, ao modo como efetivamente ocorrem as relações sociais; por isso é chamada de **Ordem do Ser**.

Outro aspecto da Ordem diz respeito aos valores que influem sobre a vivência social e às normas que deles decorrem. Corresponde a um modelo ideal e é designado como **Ordem do Dever Ser**.

Em nenhuma sociedade humana se consegue a perfeita identificação do comportamento a seu padrão, vale dizer, do **Ser** ao **Dever Ser**. Existem sempre, os inconformismos. As normas são violadas, praticam-se atos que não correspondem ao padrão, ocorrem atos ilícitos, praticam-se crimes. Daí a necessidade de se estabelecer a coerção social, para a imposição da Ordem.

Uma sociedade será tanto mais estável quanto maior for a adequação entre esses dois aspectos da Ordem. Por isso não é aconselhável o estabelecimento artificial de padrões que estejam divorciados do comportamento vigente; quando isso acontece, dá-se um forte incremento aos inconformismos.

3.2 — Ideologia Política

A Expressão Política do Poder Nacional é particularmente sensível às influências ideológicas, independente da forma de governo, da organização institucional, do sistema de valores ou do regime político.

A evolução dos estudos na área da Sociologia do conhecimento tem realçado o papel das ideologias no contexto social. Isto porque se passou a atribuir às idéias não somente o papel de explicar o real, senão a tarefa de influir sobre a mesma realidade, transformando-a.

No contexto de uma sociedade, a ideologia pode estar em harmonia com os valores que prevalecem na própria sociedade ou opor-se a eles.

O que é mais importante, entretanto, é que a ideologia procura sempre provocar, manter ou salvaguardar uma unanimidade: unanimidade de representação, de motivação, de ação. Nem sempre o consegue, pode-se mesmo dizer que geralmente não o consegue. É muitas vezes princípio de divisão, fonte de conflito no interior de uma coletividade e entre coletividades.

Agravam estas conseqüências a pluralidade ideológica reinante no seio da sociedade e a tendência de certas ideologias de impor-se acrítica e dogmaticamente, violentando a liberdade, a vontade, a consciência e a dignidade dos indivíduos.

Inferre-se daí que as ideologias, como sistemas de idéias, podem ser importante fator de natureza política, influenciando — positiva ou negativamente — nos fundamentos e mesmo nos demais fatores da Expressão Política do Poder Nacional.

3.3 — Atuação das Elites

O dinamismo da ordem social deve ser orientado segundo o critério do Bem Comum. Isso, porém, não se realiza pela simples edição de leis. A ordem naturalmente estabelecida corresponde a uma realidade, com características próprias, e cujo aperfeiçoamento só é efetivo quando a sociedade aceita e adota as alterações que lhe tenham sido propostas.

Compete às elites essa tarefa, mediante um processo de interação com a massa. Auscultando o povo, as elites nacionais identificam seus anseios e aspirações. Possuindo um maior conhecimento da realidade histórico-cultural e dos dados conjunturais, elas têm uma visão mais elaborada dos autênticos interesses nacionais. Cabe-lhes interpretar os anseios e aspirações, difusos no ambiente, harmonizando-os com os verdadeiros interesses da Nação e com o Bem Comum, apresentando-os, de volta ao povo, o qual, assim sensibilizado, poderá entender e adotar os novos padrões que lhe são propostos.

3.4 — Comunicação

Constitui o instrumento pelo qual se dá a interação e o vínculo próprio para a difusão das correntes de opinião. É óbvia sua influência sobre a Expressão Política do Poder Nacional.

A relação governantes-governados é característica fundamental de qualquer sociedade política. Para melhor funcionamento do regime é desejável que essa relação se dê com legitimidade. Isto é, que os governantes sejam realmente porta-vozes das demandas populares. Ora, para que isso se configure é necessário e até indispensável que haja uma adequada comunicação entre Governo e Povo.

Este tipo de comunicação, estritamente política, está formalmente institucionalizada nos partidos políticos, canais de comunicação e aglutinação entre Povo e Governo e no Poder Legislativo, **forum** de debates nacional. Informalmente, a comunicação política faz-se pelos grupos de opinião, sindicatos, associações e demais meios de comunicação social, que complementam e adjetivam os canais formais.

O fenômeno da comunicação não se exaure, contudo, ao nível vertical, Povo-Governo, mas horizontalmente, isto é, entre os diferentes setores e níveis do Estado e entre estes e administrações subordinadas, e a iniciativa privada, enquanto executora do planejamento nacional.

Sua importância cresce quando se consideram os meios de comunicação de massa, cuja influência sobre o povo e sobre a cultura não precisa ser realçada, porquanto possibilitam a rápida divulgação de fatos, idéias, sentimentos e emoções, atingindo, num espaço de tempo muito curto, grande área da população. Quando se utilizam meios eletrônicos, encurtando distâncias e permitindo ampla difusão, criam-se possibilidades insondáveis para a comunicação direta a uma grande massa de pessoas. Desse modo é possível, inclusive, criar — em pouquíssimo tempo — estados emocionais coletivos. Como quer que seja, os meios de comunicação de massa constituem um instrumento poderoso para a célere e padronizada difusão de idéias, criação de estados emocionais, alteração de hábitos e atitudes.

Bem utilizados pelas elites, constituir-se-ão em fator muito importante para o aprimoramento dos Componentes da Expressão Política do Poder Nacional. Utilizados tendenciosamente, podem gerar e incrementar inconformismo.

3.5 — Situação Geopolítica

Repercute sobre a Expressão Política, especialmente no que se refere à condução das relações internacionais. A situação geográfica das nações condiciona seus interesses recíprocos, sendo um dos fatores de harmonia ou conflito. É, assim, dentre outros, um dado

que influi na constituição de blocos de nações. A importância estratégica de certas áreas é tão grande que pode até motivar a criação de Estados. É o caso, por exemplo, dos chamados estados-tampão.

Há atitudes, assumidas historicamente pelas nações, que decorrem primordialmente do fator geográfico. Assim, por exemplo, o neutralismo, o isolacionismo, ou a franca hostilidade, o perene antagonismo entre duas ou mais nações, podem encontrar aí sua principal explicação. Por sua posição geográfica, um Estado pode vir a ser envolvido em conflitos aos quais, sem essa causa, seria alheio.

A par de sua situação geográfica, a extensão territorial do Estado também pode influir sobre a Expressão Política do Poder Nacional, à medida que favorece ou cria embaraços à sua eficiência e eficácia. O que já foi mencionado quanto à descentralização administrativa e política indica a importância desse fator. Há, porém, outros ângulos que também devem ser considerados. O território de um Estado apresenta aspectos variados, seja no concernente a sua caracterização física, seja no que diz respeito ao potencial econômico, seja no que se refere às peculiaridades de suas fronteiras.

Também a população que vive nas diversas regiões cria sub-culturas, dá origem a regionalismos; existem interesses regionais que podem ser harmônicos ou não. Assim, a extensão do território pode criar problemas relativos à integração nacional, com reflexos evidentes sobre a Expressão Política.

Resolvidos esses problemas, a maior extensão territorial será um fator muito importante no jogo de interesses internacionais. Um território de maior expressão, sobretudo um território rico, racionalmente ocupado e que desfrute de boa posição geográfica, pesará por certo na oportunidade em que se tenham de resolver conflitos de interesses entre nações.

3.6 — Ordenamento Jurídico

É o aspecto jurídico da Ordem estabelecida e exerce grande influência sobre a Expressão Política do Poder Nacional. O próprio Estado é uma expressão do Direito, e todas as suas relações estão submetidas à disciplina jurídica. A caracterização dos fundamentos do Poder Nacional, em sua Expressão Política, decorre do ordenamento jurídico vigente. É este, por exemplo, que fixa os critérios para distinguir nacionais de estrangeiros, caracterizando, assim, o grupo humano que constitui o povo. É, também, a norma jurídica

que estabelece e ordena as estruturas que correspondem à descentralização administrativa e política. Além de ser, ele mesmo, uma manifestação de cultura na política, é o ordenamento jurídico que dá forma aos canais de expressão para a participação na vida nacional e estabelece a organização política da comunidade.

A existência de um ordenamento jurídico adequado à realidade social é condição necessária para o atendimento do Bem Comum. Os Componentes da Expressão Política são categorias jurídicas; sua eficiência e eficácia dependem decisivamente das normas jurídicas que os instituíram e lhes deram forma.

3.7 — Regime Político

É o que decorre do conjunto de regras e princípios de natureza histórico-cultural que preside ao exercício do Poder. Constitui, portanto, o aspecto nuclear da Ordem instituída e deflui diretamente do Ordenamento Jurídico estabelecido.

Os Componentes da Expressão Política do Poder Nacional variam quanto às funções que desempenham e ao modo de exercê-las, segundo se tenha adotado um regime político democrático, autocrático ou totalitário. No regime democrático adotam-se os princípios da divisão e harmonia de poderes e da pluralidade de partidos políticos.

Os órgãos que exercem o poder se condicionam e se controlam reciprocamente; nenhum dos poderes monopoliza qualquer das funções básicas do Estado e cada um deles respeita as decisões emanadas dos outros dois, no âmbito de suas respectivas competências. As diversas correntes de opinião pública, politicamente significativas, encontram expressão através dos partidos políticos.

Nos regimes autocráticos, e mais ainda nos regimes totalitários, a estrutura monista do poder e a formação monopolista da vontade política impedem o estabelecimento de qualquer sistema de controle que evite a instauração do arbítrio.

3.8 — Ciência e Tecnologia

A Política não é infensa à contribuição que lhe pode oferecer a Ciência e a Tecnologia. Num mundo em transformação, envolvido por uma verdadeira revolução e aceleração do conhecimento, o Estado Contemporâneo teve que atualizar-se com recursos técnicos

e científicos, além de preservar o seu papel natural de orientação do desenvolvimento e dos rumos da Ciência e da Tecnologia. Essa alteração substancial levou o Estado a assumir novos métodos de decisão e ação, substituindo, assim, a sua tradicional atuação fundada apenas na sensibilidade do estadista, por outra de cunho mais racional e, portanto, mais eficiente.

É importante definir a esfera de atuação e o nível de responsabilidade que competem ao técnico e ao político. A este último cabe decidir sobre **o que fazer**, com vistas a atingir e manter os objetivos nacionais; ao técnico fica reservada a incumbência, sem dúvida muito importante, de indicar o **como fazer**, para viabilizar e otimizar a aplicação de recursos e processos, para atingimento dos objetivos determinados.

A compreensão dos políticos e dos técnicos, e o seu desempenho dentro destes parâmetros neutralizarão possíveis confrontos, restringindo deformações que se poderiam concretizar no domínio de técnicos sem sensibilidade política, nas decisões políticas — a **tecnocracia** —, ou na atuação do político, sem atentar para a importância de aspectos técnicos que permitiriam estabelecer a distinção entre o desejável, o possível e o viável, podendo resvalar para a **demagogia**.

Tais posições extremas, ambas indesejáveis, serão evitadas sempre que técnicos e políticos, movidos por autêntico espírito público, se compenetrarem de que suas áreas de ação e suas responsabilidades são distintas e complementares, confluindo todos os seus esforços para que a decisão — esta, sim, eminentemente política — possa atender aos legítimos interesses da Nação, contribuindo, portanto, para o Bem Comum.

4 — COMPONENTES

São Componentes da Expressão Política do Poder Nacional:

- Poder Executivo
- Poder Legislativo
- Poder Judiciário
- Partidos Políticos.

O exercício da coerção social se torna efetivo pelo desempenho de três funções básicas:

- a função **normativa** institui e dinamiza uma ordem jurídica;
- a função **administrativa** provê o atendimento dos interesses coletivos, gerindo os bens públicos e atendendo às necessidades gerais;
- a função **jurisdicional** faz cumprir as normas constantes dessa ordem, resolvendo, de modo definitivo, os conflitos de interesses ocorrentes.

Essas funções têm em vista o atendimento dos interesses coletivos nos âmbitos interno e externo e a instauração de uma ordem de justiça e paz. São aqui consideradas **quanto à substância**, isto é, quanto aos efeitos a que visam.

Elas são desempenhadas por órgãos que se estruturam em três sistemas distintos: Legislativo, Executivo e Judiciário. Daí resultam, também, classificando **quanto à forma**, três tipos de funções: legislativas, executivas e judiciárias, nem sempre coincidentes com as suas correspondentes matérias (normativa, administrativa e jurisdicional).

Um dos pressupostos do Estado de Direito, adotado para evitar a implantação do arbítrio, é o da independência e harmonia desses sistemas de órgãos, os quais, por antiga tradição, recebem a designação de Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, não obstante nenhum dos três poderes possuir o monopólio de qualquer dessas funções básicas. Participam uns e outros das atividades inerentes às diversas funções, embora cada um deles possua uma área de ação predominante.

Paralelamente a esse sistema de órgãos, sobre ele agindo e reagindo e interagindo no contrato social, registra-se outro fenómeno sociopolítico, que principiou a manifestar-se após o declínio e desaparecimento do absolutismo: os partidos políticos, quer refletindo a existência das diferentes correntes de opinião, quer impulsionando as forças sociais, foram, nos primórdios de seu aparecimento, alvo de sérias críticas daqueles que não lhes reconheciam legitimidade para atuar no cenário político, sob as mais diversas razões.

Todavia, a diversidade de modos de pensar e agir é condicionamento da própria natureza humana. O Partido Político é a resul-

tante dessa necessidade de organizar as diversas formas de pensamento político e de procurar influir decisivamente sobre os diferentes processos e programas de ação governamental, de modo a não só permitir a melhor escolha do povo quanto a seus governantes, mas também à própria maneira de ser governado.

Assim, o Partido Político é uma entidade representativa de uma parcela da opinião quanto à forma de governo, ao regime político e aos programas de atividades governamentais, entidade essa criada e organizada essencialmente para tentar alcançar o exercício do governo, por intermédio de seus representantes.

5 — ÓRGÃOS E FUNÇÕES

5.1 — Poder Executivo

É o principal responsável pela formulação, implantação e execução da Política Nacional. Possui por isso predominância no desempenho das funções administrativas e se desincumbe de funções relevantes no processo legislativo.

No Brasil é exercido, em sua plenitude, pelo Presidente da República, que é o Chefe do Estado e Chefe do Governo, auxiliado pelos Ministros de Estado (art. 73 da Constituição Federal), bem como pelo Vice-Presidente da República nas oportunidades em que este se desincumba de missões especiais.

Suas funções de natureza executiva, no âmbito interno e na condução das relações internacionais, estão expressas genericamente no art. 81, I, da Constituição, que lhe atribui, com auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração Federal. Há, também, no mesmo artigo e em outros dispositivos, atribuições específicas para cada uma dessas duas áreas.

No âmbito das funções legislativas, cabe ressaltar que o Presidente da República pode propor emendas à Constituição Federal, possuindo, em determinados casos, competência exclusiva para a iniciativa de leis, de decretos-leis (nos termos do art. 55 da Constituição) e receber delegação para elaborar leis. Interfere também no processo legislativo ordinário, sancionando, promulgando e fazendo publicar as leis, ou vetando-as total ou parcialmente.

O Presidente da República é eleito para um período de seis anos, pelo sufrágio de um Colégio Eleitoral composto pelos membros do Congresso Nacional e por delegados das Assembléias Legislativas.

Entre as funções exercidas pelo Presidente da República, em íntima conexão com o Poder Judiciário, incluem-se as de conceder indulto e comutar penas.

Devem ser também considerados, na sistemática do Poder Executivo, os órgãos de assistência e assessoramento imediato do Presidente da República; entre os primeiros, os Gabinetes Civil e Militar; entre os últimos, o Conselho de Segurança Nacional (órgão do mais alto nível na assessoria do Presidente da República, para a formulação e execução da Política de Segurança Nacional), o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o Conselho de Desenvolvimento Social, a Secretaria de Planejamento, o Serviço Nacional de Informações, o Estado-Maior das Forças Armadas, o Alto Comando das Forças Armadas e o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP). O Conselho de Segurança Nacional é presidido pelo Presidente da República e dele participam, com caráter de membros natos, o Vice-Presidente da República e todos os Ministros de Estado, sendo que a lei poderá admitir outros membros natos ou eventuais.

As atribuições do Conselho de Segurança Nacional estão fixadas no art. 89 da Constituição Federal, devendo ressaltar-se que é de sua competência o estabelecimento dos Objetivos Nacionais Permanentes e das bases para a política nacional.

Integra, ainda, o Poder Executivo, segundo sistemática constitucional, o Ministério Público, que, no âmbito federal, tem como chefe o Procurador-Geral da República (art. 95, da Constituição Federal). É órgão do Estado incumbido de zelar pela fiel observância da Constituição e das leis, tutelando o interesse público e a ordem jurídica.

5.1.1 — Poder de Polícia

É o conjunto de atribuições inerentes à Administração Pública, para condicionar ou restringir, discricionariamente, o exercício de direitos, tendo em vista o interesse público.

Trata-se, portanto, de forma especial de que se reveste a força coercitiva para estabelecer equilíbrio entre o interesse público e o exercício de liberdades e direitos individuais.

É fator indispensável à convivência humana em sociedades jurídicas e politicamente organizadas.

Faculdade inerente à atividade de todos os órgãos, de qualquer dos Poderes, que tenham competência para disciplinar a vida

social mediante restrições impostas ao exercício dos direitos individuais, não corresponde a uma estrutura ou a um sistema de órgãos específicos.

É, porém, o Poder Executivo que o exerce com maior intensidade e extensão.

Distingue-se a Polícia Administrativa da Polícia Judiciária e da Polícia de Manutenção da Ordem Pública. A primeira incide sobre os bens, direitos e atividades, ao passo que as outras atuam sobre pessoas, individual ou indiscriminadamente. A Polícia Administrativa é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto as demais são privativas a determinados órgãos (Polícias Civis) ou corporações (Polícias Militares) e têm por missão prevenir e reprimir infrações penais — crimes e contravenções — e assegurar a ordem pública interna, apresentando os infratores ao Ministério Público para que este pleiteie junto à Justiça a competente punição.

Nas democracias, o Poder de Polícia é discricionário, mas não arbitrário. Fundamenta-se na Constituição e na Lei e, para ser validamente exercido, deve atender aos seguintes requisitos:

- **competência** da autoridade que praticou o ato;
- **finalidade pública**, isto é, que se destine à salvaguarda do interesse público;
- **proporcionalidade**, isto é, que não se imponham aos particulares, em nome do Poder da Polícia, ônus superiores aos que são indispensáveis ao atendimento do interesse geral;
- **legalidade de meios**: no exercício do Poder de Polícia, a autoridade não pode ultrapassar os limites da competência de que dispõe em virtude de lei.

5.1.2 — Diplomacia

Diplomacia é a arte de conduzir negociações entre nações.

A política externa responde aos interesses nacionais no campo exterior, cabendo à Diplomacia sua aplicação.

Sua atuação se faz por meios pacíficos, buscando o conhecimento e a persuasão.

Evidentemente, a eficiência da Diplomacia depende da qualidade de sua estrutura e é diretamente proporcional ao valor do

pessoal que integra os seus quadros funcionais — ao que se acrescenta a amplitude dos interesses em jogo e a capacidade do Poder Nacional do Estado interessado em fazer prevalecer seus pontos de vista.

5.2 — Poder Legislativo

As funções primordiais do Poder Legislativo dizem respeito à legiferação e ao controle político dos atos do Executivo. Subsidiariamente, o Poder Legislativo exerce funções jurisdicionais e administrativas.

O Brasil adota o regime bicameral. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de duas Casas: a Câmara dos Deputados, que reúne representantes do povo, com mandato de quatro anos, e o Senado Federal, que congrega representantes dos Estados, com mandato de oito anos.

A Constituição prevê as atribuições genéricas do Congresso Nacional e as atribuições específicas de cada uma de suas Casas. Há atribuições que o Congresso exerce com a sanção do Presidente da República e outras que são de sua exclusiva competência. Dependem de sanção presidencial, de modo geral, os atos pelos quais o Congresso dispõe sobre as matérias de competência da União. São atribuições exclusivas do Congresso as que dizem respeito ao controle dos atos do Poder Executivo, ou que sejam atinentes a seu próprio funcionamento.

A principal atribuição de cunho normativo, inerente ao Congresso Nacional, é a de emendar a Constituição, mediante proposta do Presidente da República, ou de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. O Congresso discute e aprova projetos de leis complementares e de leis ordinárias, sendo viável (com as reservas estatuídas na Constituição) a delegação de competência legiferante ao Presidente da República, a Comissões do Congresso Nacional ou a qualquer de suas Casas.

O Poder Legislativo exerce, como já foi mencionado, a função de controle político dos atos do Poder Executivo. O art. 45 da Constituição estatui, de modo genérico, sobre esse controle. Existem, também, na Constituição, normas específicas sobre o assunto. Assim, com o auxílio do Tribunal de Contas, o Congresso exercita o controle externo atinente à fiscalização financeira e orçamentária. Tendo em vista a apuração de fato determinado, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, poderão criar comissões de inquérito, fixando prazo para a conclusão de seus tra-

balhos. A Câmara dos Deputados, o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, no exercício dessas funções de controle, podem convocar os Ministros de Estado para prestar, pessoalmente, informações acerca de assuntos previamente determinados.

Ainda no exercício dessa função de controle (embora intimamente relacionada com a legislação), o Congresso Nacional, no prazo de 45 dias, e obedecida a disciplina constitucional que rege a matéria, pode apreciar veto aposto pelo Presidente da República aos projetos de lei. Também se inclui na função de controle a atribuição de rejeitar, dentro do prazo de 60 dias de sua publicação, os decretos-leis.

O Poder Legislativo exerce também funções jurisdicionais. O Senado Federal julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles. É, também, privativa a competência do Senado para processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.

O Poder Legislativo se desempenha, ainda, de funções administrativas. Cada uma de suas câmaras tem competência para praticar atos relativos à sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

5.3 — Poder Judiciário

Ao Poder Judiciário compete primordialmente o exercício da função jurisdicional, isto é, cabe-lhe impor uma decisão final e definitiva nos conflitos de interesses ocorrentes no meio social. Salvo exceções expressamente estabelecidas, em norma constitucional ou legal, só se pronuncia em casos concretos, isto é, quando tenha ocorrido conflito de interesses entre pessoas determinadas e com objetivo definido. Suas decisões finais, irrecorríveis, são inabaláveis, passam em julgado, são tidas como verdadeiras, justas e devem ser cumpridas.

O Poder Judiciário brasileiro compõe-se atualmente dos seguintes órgãos:

- Supremo Tribunal Federal.
- Tribunal Federal de Recursos e Juízes Federais.
- Superior Tribunal Militar, Auditorias e Juízes Militares.

- *Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais e Juizes Eleitorais.*
- *Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais Regionais do Trabalho e Juntas de Conciliação e Julgamento.*
- *Tribunais de Justiça, Tribunais de Alçada (Cíveis e Criminais) e Juizes Estaduais.*

O Poder Judiciário exerce o controle da constitucionalidade das leis, bem como o da constitucionalidade e legalidade dos atos praticados em qualquer nível no exercício das funções básicas da atividade estatal.

Subsidiariamente, o Poder Judiciário exerce funções normativas e administrativas. Compete aos Tribunais elaborar seus regimentos internos, e organizar seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos; propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos.

Menção especial merecem as decisões normativas, assim entendidas aquelas que disciplinam, com caráter de generalidade, relações sociais específicas, como, por exemplo, as do Tribunal Superior do Trabalho e dos Tribunais Regionais do Trabalho, que podem estabelecer, nos dissídios coletivos, normas e condições de trabalho.

5.4 — Partidos Políticos

Os Partidos Políticos devem corresponder à sistematização de uma parcela da energia política latente no ambiente social.

Os três sistemas de órgãos que exercem a força coercitiva não operam no vácuo. Eles se apresentam como núcleos muito dinâmicos da vida nacional, mas não lhe esgotam os aspectos políticos. Embora monopolizem a força coercitiva, os três Poderes do Estado não são os únicos detentores da energia política nacional. Ela está difundida pela nação toda e, em seu dinamismo, se polariza, se aglutina, forma correntes de opinião de maior ou menor significação; estas podem gerar antagonismos e, até, pressões; podem promover a integração ou a desintegração nacional, segundo a maior ou menor tendência das facções para a harmonia. É essa a importância dos Partidos Políticos. Eles aglutinam e orientam as correntes de opinião pública politicamente significativas.

São indispensáveis à vida democrática para a captação dos anseios e aspirações, difusos no povo. Os Partidos Políticos dão forma às diferentes opções que se apresentam para a condução dos

interesses gerais, como fatores decisivos na agregação dos interesses individuais, grupais e nacionais. É no seu âmbito que se dá o primeiro entrelaço de interesses, é neles que se encontram as fórmulas básicas para harmonizar interesses divergentes. Daí a importância que os Partidos Políticos possuem na Democracia, como órgãos intermediários entre o Povo e o Governo. Em relação ao povo, os Partidos atuam para sistematizar as diversas correntes de opinião pública, bem como os interesses subjacentes no meio social. Em face do governo, os Partidos funcionam sempre como órgãos de expressão dos anseios e aspirações, difusos no ambiente social.

Por isso, a pluralidade de Partidos Políticos é essencial às democracias, inclusive pela importância que eles assumem na formação dos quadros dirigentes da Nação. À medida que os Partidos absorvam e orientem as correntes de opinião pública, adquirem expressão eleitoral, instrumento próprio a ser utilizado no esforço pela conquista de posições no Governo ou do próprio Governo.

6 — INDICADORES

Assim como para as demais expressões do Poder Nacional, os indicadores permitem avaliar ou aferir o valor da Expressão Política. Eles emanam da análise da conjuntura e, segundo a finalidade a que se destinam — a simples **apreciação** ou a **aferição** daquele valor —, podem apresentar-se como dados qualitativos ou quantitativos.

Assim, a estabilidade política ou situações de crise — dados essenciais para se aferir o grau de eficácia da atuação da Expressão Política — constituem indicadores qualitativos da Ordem instituída, que podem ser observados sem maiores dificuldades.

Estabilidade política não significa ausência de inconformismos, que sempre ocorrem no ambiente social. Pode-se tornar necessário avaliar o seu grau de intensidade, além da aptidão que possuem para provocar situações de crise: serão, então, úteis os indicadores quantitativos oferecidos ao analista político pelos órgãos especializados em pesquisas sociais.

Releva notar que a escolha dos indicadores, sua adequabilidade às finalidades colimadas e seu uso posterior revelam a argúcia e a capacidade profissional do analista político.

6.1 — Participação Política

Constitui indicador que pode revelar o grau de amadurecimento político da sociedade e sua capacidade de reagir adequadamente aos fatos políticos. Para sua aferição, podem ser utilizados, dentre outros, os seguintes índices:

- proporção entre o número de eleitores inscritos e o número de pessoas que integram o povo;
- índice de abstenção nos pleitos eleitorais;
- proporção entre o número de eleitores inscritos e o daqueles que se filiaram a Partidos Políticos ou se arregimentaram para formar novas agremiações partidárias;
- grau de interesses que os fatos políticos despertam no seio da população;
- freqüência da utilização dos meios de comunicação de massa, para fins políticos, e o respectivo índice de audiência obtido.

6.2 — Inconformismo

Também é importante verificar o grau de inconformismo existente e sua natureza (oposição ou contestação). Seriam índices adequados:

- natureza e grau de sua atuação;
- maior ou menor quantidade de núcleos de inconformismo;
- grau de intensidade de sua atuação;
- qualidade e quantidade de pessoas que integram esses núcleos;
- repercussões emocionais provocadas no seio da população;
- proporção entre o número de núcleos contestatórios e núcleos de mera oposição;
- proporção entre eleitores inscritos nos partidos de situação e nos de oposição;

- proporção entre o número de votos obtidos pelos partidos de situação e oposição;
- qualidade e grau de atuação das correntes de opinião pública.

6.3 — Coesão e Harmonia no Ambiente Social

Pode ser verificada pela apreciação de índices, como, por exemplo:

- freqüência de crimes políticos;
- natureza e intensidade das reações que eles provocaram na população;
- freqüência de atos de terrorismo;
- repercussão emocional por eles provocada.

6.4 — Harmonia no Relacionamento Entre os Componentes da Expressão Política

Para esse efeito, procurar-se-ão, dentre outros, os seguintes números:

- projetos, oriundos do Poder Executivo, rejeitados no Legislativo;
- vetos apostos pelo Executivo;
- vetos rejeitados pelo Congresso;
- decretos-leis rejeitados pelo Legislativo;
- leis delegadas elaboradas pelo Executivo.

6.5 — Harmonia no Relacionamento Entre as Diferentes Unidades Territoriais

Pode ser aferida pelos seguintes índices:

- freqüência e importância de convênios firmados entre duas ou mais unidades federadas para estudo e solução de problemas comuns;

- frequência e gravidade de fatos que tenham motivado intervenção federal;
- intensidade da reação provocada nas populações locais pelos atos de intervenção federal;
- ocorrência e intensidade de inconformismos fundados em interesses regionais;
- conflitos relativos a limites territoriais entre unidades federadas;
- número de leis estaduais declaradas inconstitucionais.

6.6 — Eficiência e Eficácia dos Órgãos da Expressão Política do Poder Nacional

- Velocidade obtida na tramitação dos interesses gerais e dos particulares que dependam de atuação das autoridades;
- dificuldades verificadas no relacionamento da União com as Unidades Federadas, bem como destas entre si;
- dinamismo na atuação dos órgãos que integram a Expressão Política;
- ocorrência e gravidade de atos de corrupção nos órgãos integrantes da Expressão Política;
- quantidade de decisões judiciais declarando a inconstitucionalidade de leis;
- quantidade de decisões judiciais declarando a ilegalidade de atos do Poder Executivo;
- natureza e intensidade das reações provocadas, na população, pelas leis editadas;
- velocidade obtida no processo de alteração dos valores culturais para torná-los mais adequados ao critério do Bem Comum;
- celeridade e oportunidade na distribuição da justiça.

6.7 — Lealdade às Instituições Nacionais

As instituições nacionais devem, em princípio, ser o reflexo da vontade nacional. Quanto maior a identificação vertical Instituições-Povo, maior legitimidade do regime e, portanto, do governo.

Nesse sentido, um dos indicadores qualitativos mais importantes da Expressão Política do Poder Nacional é, exatamente, a lealdade às instituições.

No quadro da dinâmica social, a nação está em permanente transformação e, mercê de fatores diversos, destacando-se os meios de comunicação de massa e a agressão sub-reptícia de ideologias totalitárias, é ela muito permeável à inoculação ideológica que contamina e vulnera seus mais caros valores.

A lealdade às instituições não visa à manutenção do *status quo*: serve, isto sim, ao aprimoramento e adequação das instituições políticas à vontade legítima da nação.

Essa lealdade é mais ligada aos valores que fundamentam e inspiram as instituições que corporificam o Estado, e não tanto a formas contingentes de que as mesmas se podem revestir, ou às administrações que as dirigem.

6.8 — Estabilidade Política

O índice de estabilidade política será o resultante do processamento dos dados obtidos nas diversas áreas mencionadas. Cabe, porém, acentuar que as enumerações constantes deste trabalho não são taxativas. Todos os ângulos da vida política nacional podem ser referidos a indicadores. Há, portanto, outras áreas de pesquisa, além das que foram referidas, e, relativamente a cada uma delas, podem ser considerados inúmeros outros aspectos, além dos que foram aqui arrolados.

7 — MODELO POLÍTICO

Os regimes políticos obedecem, em suas linhas gerais, a esquemas clássicos de organização do Estado; entretanto, as peculiaridades de cada nação dão-lhe fisionomia própria, que os singularizam e diferenciam entre si.

Esta constatação vislumbra, para o cientista político, um vasto campo de especulação, quando trata de fazer análise comparada de Estados, para isso foram desenvolvidos diversos modelos de análise política (Easton, Deutsch), que permitem comparar, identificar e avaliar regimes políticos concretos, o que assume grande relevo quando se deseje avaliar o Poder Nacional dos diversos países.

Nesta acepção, o modelo político configura-se como um quadro onde são listados os países a comparar e os critérios que devem

traduzir essa comparação. Os modelos variam com a concepção dos autores, mas em geral contêm itens como instituições, legitimidade, grau de liberdade pública, estabilidade e outros, e espaço apropriado para a conclusão da análise.

Outro entendimento de modelo político é aquele que o identifica com a forma peculiar assumida pelo regime político de um país, em função das exigências de sua realidade econômica, psicossocial, geopolítica etc. Nesse sentido, como diz Miguel Reale, o modelo político "não é uma construção cerebrina em função de preferências pessoais, nem muito menos um esquema concebido como alvo ideal a ser atingido". É um entendimento plástico, que responde aos cânones da filosofia e da teoria política, em todas as suas manifestações, na permanente busca de aprimoramento nas relações Estado-Indivíduo. Na luta para estabelecer uma Democracia em consonância com as características nacionais — um de seus ONP — o Brasil estará, em síntese, buscando concomitantemente o seu modelo político; identificado este modelo, cabe otimizar o seu funcionamento, fiel ainda aos valores da nossa civilização, e levando em conta os fundamentos, os fatores, os componentes e os órgãos da Expressão Política do Poder Nacional.

8 — AVALIAÇÃO E FORTALECIMENTO

8.1 — Avaliação

A avaliação da Expressão Política do Poder Nacional é feita por meio dos indicadores. O resultado da avaliação deve revelar a capacidade da Expressão Política de concorrer para que o Poder Nacional possa alcançar e manter os Objetivos Nacionais, a despeito dos óbices.

Em princípio, quanto mais diversificadas e abrangentes forem as áreas pesquisadas, tanto maior deverá ser a margem de erro da avaliação realizada. Paralela e conseqüentemente, tanto menor será o risco de erro quanto maior o número dos indicadores utilizados.

É inegável que toda avaliação de fenômenos sociais é influenciada pelo subjetivismo. Isso significa que a observação desses fenômenos difere essencialmente da observação dos fenômenos físicos, porque o observador dos primeiros é, também, um participante dos fenômenos observados e pode ser levado a transferir para sua interpretação as suas próprias convicções pessoais. Por outro lado, a vida social, com ser dinâmica, é plena de valores que estão diretamente relacionados com os elementos em que se ali-

cerça a própria convivência humana — tais como as noções do bem e do mal, da justiça e da injustiça, do que é certo e do que é errado. Disto resulta que a maior parte das relações humanas não se alicerça apenas em fatos concretos, mas também em juízos de valor, capazes de interferir profundamente no dinamismo do grupo social.

Daí o relevo que assume a utilização adequada dos indicadores estimáveis, para uma correta avaliação da Expressão Política do Poder Nacional.

Há quem sustente que o empírico predomina sobre a ação reflexiva no campo político; mas é de indagar-se até onde o estudo da política pode realisticamente ser neutro ou puramente objetivo.

A avaliação é indispensável à eleição de linhas de ação, e estas, à tomada de decisões; recusar-se ou omitir-se quando é necessário decidir pode equivaler a admitir que os outros possam passar a fazê-lo.

8.2 — Fortalecimento

O fortalecimento da Expressão Política se processa sob dois aspectos: o do desenvolvimento e o da segurança de seus elementos.

O **desenvolvimento** da Expressão Política do Poder Nacional é o processo pelo qual se obtém o aprimoramento e o aumento da capacidade de ação de seus componentes, tendo em vista a consecução do Bem Comum e a adequação da ordem política e jurídica do Estado à realidade histórico-cultural da Nação.

Trata-se de processo de natureza primordialmente **qualitativa**, para cuja aferição devem ser considerados:

- o grau de adequação entre a realidade histórico-cultural e a ordem jurídica e política instituída;
- o grau de aptidão dos Componentes da Expressão Política para a realização do Bem Comum.

A **segurança** da Expressão Política do Poder Nacional decorre da noção de que os seus fundamentos — Povo, Território e Instituições Políticas — só podem garantir segurança ao Estado e à coletividade jurisdicionada quando estiverem com sua própria segurança garantida, quer pelas circunstâncias internas, quer como decorrência das injunções externas.

De um povo que não desfrute de segurança, por seus integrantes e grupos sociais vistos de **per si**, não se pode dizer que disponha de segurança individual e comunitária.

Instituições Políticas só desfrutam de segurança à proporção que respondam de modo satisfatório às demandas do grupo social em que atuam. Mas, para que possam desempenhar satisfatoriamente seus encargos específicos, devem ser, tanto quanto possível, estáveis na dinâmica do grupo social. Essa estabilidade está diretamente relacionada com o grau de segurança que lhes será indispensável para normal e adequado desempenho de suas atividades.

A segurança da Expressão Política do Poder Nacional pressupõe, necessariamente, a de seus fundamentos: a de seu Povo; a de seu Território e a de suas Instituições (e Organizações) Políticas que os defendem contra quaisquer antagonismos ou pressões, internos ou externos, de natureza política ou econômica, psicossocial ou militar, e a cuja eliminação ou minimização tem que prover o Estado, mediante ações geralmente da mesma natureza.

9 — CONCLUSÃO

A Ordem instituída pela Expressão Política do Poder Nacional é dinâmica e pode ser sempre aperfeiçoada. Entretanto, pode também, segundo as influências que sofra, deteriora-se. Daí a importância de uma ação integrada de seus fundamentos **Povo e Instituições Políticas** para que se venha a obter o seu contínuo aprimoramento.

Os juízos de valor dos quais decorram as alocações autoritárias de Poder Nacional, na Expressão Política, devem corresponder a uma harmonia ideal entre a ordem estabelecida e o ideal do Bem Comum, observadas as condicionantes culturais vigentes no meio social.

Disso decorrerá a interação que se pretende obter de todos os elementos da Expressão Política do Poder Nacional, a fim de que se venha a atingir uma eficácia sempre maior no desempenho de suas funções e uma eficiência que tenha como resultado a otimização de sua estruturação sistêmica, orgânica e funcional.

10 — BIBLIOGRAFIA

- BONAVIDES, Paulo — **Ciência Política** — Ed. FGV, Rio, 1967.
- BURDEAU, Georges — **L'Etat** — Editions du Seuil, Paris, 1970.
- CATLIN, G. E. G. — **Tratado de Política** — Trad. Waltensir Dutra — Zahar, Rio.

- CAVALCANTI, Themistocles Brandão — **Introdução à Ciência Política**, Ed. FGV, Rio.
- DAHL, Robert A. — **A Moderna Análise Política** — Ed. Lidoador, Rio, 1966.
- DEUTSCH, Karl W. — **Os Nervos do Governo** — Trad. Mario Pontes.
- DUVERGER, Maurice — **Ciência Política** — Trad. Heloisa Costa Lima — Zahar, Rio, 1962.
- EASTON, David — **Uma Teoria de Análise Política** — Trad. Gilberto Velho — Zahar, Rio, 1968.
- FREUND, Julien — **L'Essence du Politique** — Ed. Sirey, Paris, 1965.
- MACHADO PAUPÉRIO, Artur — **Teoria Geral do Estado** — Ed. Forense, Rio, 1964.
- REALE, Miguel — **O Modelo da Democracia Social no Brasil** — Revista da Fundação Milton Campos, Brasília, 1976.

CAPITULO II

SEÇÃO II

EXPRESSÃO ECONÔMICA DO PODER NACIONAL

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — FUNDAMENTOS
- 3 — FATORES
- 4 — COMPONENTES
- 5 — ÓRGÃOS E FUNÇÕES
- 6 — AVALIAÇÃO E FORTALECIMENTO
- 7 — INDICADORES
- 8 — MODELO ECONÔMICO
- 9 — CONCLUSÃO
- 10 — BIBLIOGRAFIA

EXPRESSÃO ECONÔMICA DO PODER NACIONAL

1 — INTRODUÇÃO

Expressão Econômica do Poder Nacional é o conjunto de meios predominantemente econômicos de que dispõe a Nação, através dos quais se busca otimizar a utilização dos fatores de produção, com vistas à consecução e manutenção dos Objetivos Nacionais.

O Poder Nacional, uno e indivisível, manifesta-se em diferentes campos da atividade humana com expressão própria. Quando essa manifestação se dá através de fatos e fenômenos predominantemente econômicos, a expressão se qualifica de econômica, a qual, tendo em vista a característica instrumental do Poder Nacional, deve ser considerada, em conjugação com as demais expressões, buscando:

- assegurar liberdade de decisão e de iniciativa para a economia;
- proporcionar igualdade de oportunidade a todos os membros da sociedade;
- possibilitar a satisfação dos requisitos de bem-estar;
- acelerar a integração da economia.

Trata-se, portanto, de aspectos e fenômenos econômicos, que não excluem a consideração relativa aos fundamentos éticos do comportamento social do homem e ao objetivo-síntese do Bem Comum.

A composição estrutural da Expressão Econômica do Poder Nacional abrange os **fundamentos** (suas bases substantivas), os **fatores** (elementos adjetivos, capazes de modificar os fundamentos), os **componentes** (formas institucionais integradas) e os **órgãos** (que executam as **funções** relativas à Expressão Econômica).

2 — FUNDAMENTOS

Os fundamentos da Expressão Econômica do Poder Nacional correspondem aos elementos básicos da nacionalidade — o Homem, a Terra e as Instituições.

A nação, do ponto de vista econômico, é uma organização decorrente da ação humana. Realmente, é o homem que descobre, transforma e usufrui os bens da natureza, para tanto estabelecendo certos padrões de comportamento, os quais, com o tempo, se institucionalizam.

Os **recursos humanos**, os **recursos naturais** e as **instituições econômicas** compõem, assim, as bases substantivas da Expressão Econômica do Poder Nacional. Aliás, toda a sua composição estrutural se manifesta em torno desses elementos fundamentais.

2.1 — Recursos Humanos

O Homem, beneficiário do processo produtivo, é o agente de produção por excelência. É ele, através de sua ação, que explica a existência das atividades econômicas, que anima e conduz essas mesmas atividades. É ele, por isso mesmo, o organizador e o executor da produção, constituindo-se no recurso fundamental para o desempenho das atividades econômicas. Nesse sentido, pode-se dizer que os Recursos Humanos são o fundamento predominante da Expressão Econômica do Poder Nacional.

Contudo, nem todos os homens compõem este fundamento. É que, no seio da população, podem ser divisados um setor **produtivo** e outro **dependente**. O potencial de mão-de-obra é considerado como a população disponível para o trabalho, da qual apenas uma parcela, ou seja, a população economicamente ativa, se volta efetivamente para o mercado de trabalho. Esta é a parcela que constitui o fundamento humano da Expressão Econômica do Poder Nacional.

Nos países em desenvolvimento, esse contingente não é bem aproveitado. Muitas vezes é utilizado por tempo menor do que o

disponível (subemprego) e outras vezes, em decorrência da implantação de modificações organizacionais, verifica-se que parcelas de recursos humanos são liberadas sem decréscimo de produção (desemprego disfarçado). Além disto, nesses países, é geralmente baixa a produtividade.

O desempenho dos recursos humanos mostra, em face do exposto, a importância de sua qualidade relativamente à quantidade, razão pela qual se pode afirmar que suas características não decorrem da estrutura demográfica, mas de sua qualificação.

Não se pode, entretanto, deixar de considerar que o crescimento demográfico de um país e a dimensão de sua população são aspectos que interessam à avaliação dos recursos humanos.

2.2 — Recursos Naturais

As riquezas e as forças que a natureza oferece, na medida de sua incorporação às atividades produtivas, compõem o segundo fundamento da Expressão Econômica do Poder Nacional, ou seja, os recursos naturais.

Constituem um variado conjunto, formado por solos agricultáveis, florestas, pastagens, riquezas minerais, meios hídricos, etc.

A determinação de seu vulto depende da evolução tecnológica. É esta que permite a descoberta, a exploração e o controle dos recursos naturais, com vistas à otimização do atendimento das necessidades humanas.

Quando disponíveis de imediato, classificam-se como **atuais**. Os demais, conhecidos e de possível aproveitamento, constituem os recursos naturais **potenciais**, a exigir, nos países em desenvolvimento, até mesmo o deslocamento da fronteira econômica.

É importante, por isto, ter-se em vista o avanço da ocupação territorial, as facilidades de transporte e dos meios de comunicação para sua incorporação às atividades produtivas.

2.3 — Instituições Econômicas

Na luta contra a natureza e graças à sua dimensão social, ou seja, à sua capacidade de união para a satisfação direta ou indireta de suas necessidades, o homem age sempre em conjunto, estabelecendo, para tanto, normas e padrões de comportamento, com base em ideais e valores.

Esse modo de organização, envolvendo interesses reconhecidos pelo grupo, constitui as chamadas **instituições**, das quais são básicas também para o desempenho das atividades econômicas, pela razão seguinte: as relações entre o homem e o universo que o rodeia só muito raramente são diretas. A diversidade das necessidades, das atividades, dos bens e dos serviços capazes de lhe dar satisfação impõe uma diversidade de instituições, no âmbito das relações econômicas.

A primeira instituição econômica a ser considerada, quanto à aplicação do Poder Nacional, é o próprio sistema econômico, por integrar todas as demais instituições predominantemente econômicas. Estas, por sua vez, dizem respeito à produção e ao consumo dos bens e serviços, à distribuição da renda, ao desenvolvimento da economia, à satisfação das necessidades coletivas e à proteção individual e social contra a insegurança econômica.

Há dois pontos ainda que devem ser ressaltados: primeiro, o modo como essas instituições são organizadas tem muito a ver com a maneira pela qual os homens ordenam sua vida social e política, e com tudo aquilo que julgam ser bom, justo e legítimo; segundo, as instituições podem promover ou limitar o desenvolvimento, dependendo da proteção que ofereçam a esse esforço, da facilidade assegurada ao aperfeiçoamento dos recursos humanos e, finalmente, da maior ou menor liberdade de decisões e de iniciativa dispensada à economia.

3 — FATORES

O Poder Nacional é, por natureza, dinâmico. É, aliás, variável no tempo e no espaço, em face de certos fatores que qualificam — valorizando ou depreciando — os seus fundamentos, cuja atuação se reflete no funcionamento dos órgãos que acionam regularmente esse mesmo Poder.

O primeiro desses fatores, sem dúvida o mais importante, é a ciência e tecnologia. Basta atentar para o seguinte: toda sociedade, na qual a tecnologia é rotineira, é uma sociedade estagnada, conservadora; toda sociedade, na qual a tecnologia é progressiva, é uma sociedade em desenvolvimento, aplicada à busca de melhores níveis de bem-estar social, individual e coletivo.

Realmente, a tecnologia baseada em ciência se constitui na principal fonte de desenvolvimento, a partir da segunda metade do século XVIII. A causa, em virtude da qual algumas nações, em dado instante de sua história, ingressaram em processo de desen-

volvimento, foi, segundo o consenso geral, a mudança nos métodos de ação do homem.

Dáí se pode concluir: a causa do progresso social é o progresso científico e tecnológico, por permitir o emprego, na produção, da tecnologia progressiva em substituição à tecnologia rotineira.

É preciso, pois, fazer avançar a capacidade de pesquisa científica e tecnológica, examinando-se sempre as possíveis aplicações práticas dos resultados obtidos. Sua urgência, no caso dos países em desenvolvimento, é maior no que se refere às atividades mais próximas da natureza. É que, para estas, nem sempre a tecnologia pode ser importada, em virtude de as condições ecológicas desses países não se assemelharem às das nações mais avançadas.

A qualidade do trabalho decorrente do esforço humano é outro elemento a considerar. Refere-se à capacidade produtiva dos recursos humanos, independentemente da natureza das atividades. A este respeito deve-se ressaltar a eficácia empresarial, o preparo gerencial, o preparo profissional e técnico, enfim, o preparo de toda a mão-de-obra, como fundamental para que uma sociedade se veja em condições de bem aplicar a tecnologia já criada e de desenvolver novos métodos e processos tecnológicos.

Mas se não houver ambiente favorável à manifestação de todos esses fatores, tudo será em vão. A capacidade de adaptação às mudanças nas instituições é indispensável. Neste caso, em se tratando da Expressão Econômica do Poder Nacional, cabe referir o aperfeiçoamento e fortalecimento de suas instituições básicas, a partir do sistema econômico.

4 — COMPONENTES

As formas institucionais integradas da Expressão Econômica do Poder Nacional, isto é, seus componentes, seus elementos estruturais por excelência, compreendem, modernamente, dois setores: o Setor Público e o Setor Privado.

Realmente, as atividades das sociedades atuais, em toda a sua variedade, ocorrem em parte no setor público e em parte no setor privado. O Estado participa da própria produção, embora a maior parcela destas atividades, nas economias de mercado, esteja entregue a particulares.

Não se pode mais ignorar que a maneira pela qual se institucionalizam as atividades econômicas, nas chamadas economias

mistas, levou-nos a uma verdadeira divisão do trabalho entre os setores público e privado, a tal ponto que a linha que os separa não é muito nítida.

Quer num setor quer noutra, as atividades produtivas se distribuem em inúmeras unidades produtoras — as empresas —, no seio das quais se organizam os fatores de produção, sob a direção de pessoas ou de grupos, privados ou públicos.

As unidades produtivas que integram o quadro de uma economia nacional constituem basicamente o seu sistema produtivo, que a análise econômica classifica em três setores:

- o **primário**, que compreende as atividades que se exercem próximas à base dos recursos naturais;
- o **secundário**, que abrange as atividades industriais e a construção civil;
- o **terciário**, correspondente às atividades cujo produto não tem expressão material.

Mas, para o pleno atendimento das necessidades de análise da Expressão Econômica do Poder Nacional, não seria suficiente a classificação do sistema produtivo em três setores (ou em quatro, segundo alguns, considerados o equipamento eletrônico necessário ao processamento de dados, a cibernética, a informática e a pesquisa operacional). Há um outro integrante que contém todo o pano de fundo ou respaldo estrutural a estes setores próprios do sistema produtivo. Trata-se da **infra-estrutura** econômica, que, podendo servir a qualquer dos setores ora referidos, permite estabelecer relações entre eles, bem como identificar aspectos positivos de toda a Expressão Econômica.

5 — ÓRGÃOS E FUNÇÕES

O sistema econômico dispõe, para seu funcionamento, de entidades através das quais se opera o emprego do Poder Nacional, em sua Expressão Econômica. São órgãos próprios dessa Expressão, integrados estruturalmente, de forma ordenada, visando a atingir fins, e distribuídos pelos setores público e privado.

5.1 — Do Setor Público

A grande tarefa deste setor consiste em formular a política econômica e em ativar os instrumentos de ação estratégica, com vistas a orientar e incentivar a iniciativa privada, de modo a conciliar os interesses do setor privado com os Objetivos Nacionais. Nesta tarefa fundamental, identifica-se claramente a atuação da Expressão Política em relação à Expressão Econômica, por buscar efeitos nessa Expressão ou reflexos de natureza econômica nas demais expressões do Poder Nacional. Em particular, saliente-se o desempenho de funções normativas e administrativas. Além destas, o setor público exerce funções distributivas, redistributivas e produtivas.

Ao estabelecer as normas que regulam a atividade econômica (compreendendo planejamento, tributação, câmbio, moeda, crédito, estímulos e incentivos, etc.), o setor público desempenha uma função normativa.

Quando atua visando a garantir o cumprimento das normas que regulamentam as atividades econômicas, inclusive com relação ao setor privado, sua função é administrativa.

Do ponto de vista redistributivo, o desempenho do setor público se volta para a otimização da distribuição da renda, quer pessoal, quer regional, de modo a compatibilizar interesses privados, interesses da justiça social e os interesses do país.

Quanto ao exercício da função produtiva, o setor público deverá atuar nos seguintes casos:

- em caráter conjuntural e, portanto, transitório, sempre que o setor privado, por circunstâncias várias, mostre-se incapaz de realizar os empreendimentos típicos da função produtiva, exigidos pelo desenvolvimento do país;
- em caráter definitivo e de exceção, quando razões de segurança exigirem a participação direta do Estado na prestação de serviços públicos e na produção de bens havidos como críticos para a consecução e manutenção dos Objetivos Nacionais. Dentre os bens e serviços dessa categoria destacam-se: os do sistema energético, alguns dos sistemas viário e de comunicações, certos itens de material bélico, etc.

5.2 — Do Setor Privado

As funções mais importantes deste setor são três: a produtiva, a circulativa e a distributiva. Correspondem elas à elaboração de bens e à oferta de serviços; à circulação desses mesmos bens e serviços; e à alocação dos fatores de produção.

O órgão executor das atividades privadas é a **empresa**, complexo que compreende recursos humanos e recursos materiais, objetivando o exercício permanente das atividades econômicas de produção ou intermediação de bens e serviços.

Modernamente, a empresa assume uma grande variedade de estruturas organizacionais, cabendo menção especial às de caráter multinacional. Dotadas de grande flexibilidade organizacional, constituem elas poderosos complexos capazes de exercer ponderável influência sobre a Expressão Econômica e, indiretamente, sobre as demais Expressões do Poder Nacional.

Tais empresas, embora integrando o Poder Nacional de cada país onde operam, estão condicionadas pela política e por estratégias ditadas por seus centros de decisão, nem sempre compatíveis com os interesses nacionais específicos dos países hospedeiros de suas subsidiárias.

A expansão atual das multinacionais vem sendo objetivo de crescente preocupação, mesmo nas nações mais desenvolvidas, por sua potencialidade de gerar óbices. Há, contudo, um certo consenso no sentido de se considerar sua contribuição como positiva, sempre que seus interesses coincidam com os do país em que exercem suas atividades. Quando isto não ocorre, são gerados antagonismos e medidas de segurança devem ser aplicadas.

6 — AVALIAÇÃO E FORTALECIMENTO

A avaliação da Expressão Econômica é feita através da utilização dos indicadores respectivos, e comporta estudo de suas possibilidades e limitações em relação aos Objetivos Nacionais.

O fortalecimento da Expressão Econômica exige medidas que dizem respeito à elaboração e à implantação de leis, decretos e regulamentos, tendentes a qualificá-la de forma harmônica e visando a obter o melhor equilíbrio sócio-econômico.

Esse fortalecimento poderá ser dinamizado por ações oriundas de outras Expressões do Poder Nacional, exercidas com muita fre-

qüência na Expressão Psicossocial e repercutindo fortemente na Expressão Econômica, tais como:

- esclarecimento da opinião pública;
- incentivo a hábitos de poupança;
- propaganda a favor de determinada especialização profissional;
- Serviço Militar;
- atividades complementares das Forças Armadas.

7 — INDICADORES

A avaliação se faz com base em indicadores, dentre os quais, na Expressão Econômica, assumem relevância os mensuráveis. Os estimáveis, não obstante menos precisos, ainda se empregam em determinados casos.

Os indicadores podem ser: de potencial, de conjuntura, de tendência e de segurança.

7.1 — Indicadores de Potencial

São os que procuram avaliar o potencial da Expressão Econômica do Poder Nacional. Por exemplo:

- Potencial dos Recursos Humanos.
- Potencial dos Recursos Naturais.
- Potencial Geoeconômico.

7.2 — Indicadores de Conjuntura

São os que revelam a situação da Expressão Econômica em determinada época. Por exemplo:

- Contas nacionais.
- Valor da produção
- Renda *per capita*
- Produtividade do trabalho
- Distribuição da renda.

7.3 — Indicadores de Tendência

São os que permitem, através do comportamento da economia, estudos, análises e extrapolações, capazes de expressar a tendência da Expressão Econômica. Por exemplo:

- Taxa de crescimento demográfico
- Taxa de crescimento da produção
- Taxa de crescimento do mercado de trabalho
- Taxa de investimentos
- Taxa de crescimento da demanda de energia.

7.4 — Indicadores de Segurança

São os que permitem avaliar o grau de segurança da Expressão Econômica. Por exemplo:

- Estabilidade da moeda
- Níveis de emprego
- Capacidade de endividamento externo
- Grau de suficiência de recursos estratégicos.

Ao surgir, em determinado momento, interesse específico por um novo tipo de indicador, cumpre não perder de vista a compatibilidade entre o critério a ser adotado no equacionamento do indicador e o aspecto do processo econômico que com tal indicador se propõe quantificar.

8 — MODELO ECONÔMICO

Nos termos da Doutrina preconizada pela ESG, a expressão **modelo econômico** deve ser entendida como um padrão com características próprias para orientação de comportamentos básicos, constituído pelo complexo de princípios, normas, planos e programas orientadores das ações na Expressão Econômica do Poder Nacional, informado por um processo evolutivo, porém respaldado na conjuntura e refletindo pragmaticamente uma doutrina econômica.

Em sua concepção devem ser considerados os princípios de economia, os erros e fracassos de experiências realizadas dentro e fora do país e, sobretudo, sua compatibilidade com as características sócio-econômicas da nação.

9 — CONCLUSÃO

Examinadas as linhas gerais que caracterizam os Fundamentos, os Fatores, os Componentes e os Indicadores da Expressão Econômica, não é demais ressaltar que eles devem ser considerados, sempre, em suas correlações com os demais elementos que integram o Poder Nacional.

Os elementos econômicos, com seu caráter marcadamente ambivalente, servem tanto à Política de Segurança como à de Desenvolvimento, o que vale dizer que contribuem não só para propiciar aos indivíduos e à coletividade padrões crescentes de conforto e prosperidade, como também para garantir a realização desses propósitos contra quaisquer ameaças à sua realização ou salvagarda.

10 — BIBLIOGRAFIA

- SAMUELSON, Paul Anthony — **Introdução à Análise Econômica** — Agir, 2 vols., Rio, 1972.
- BARRE, Raymond — **Economia Política** — Ed. Difel, 2 vols., Rio/S. Paulo, 1977.
- ROSSETTI, José Paschoal — **Introdução à Economia** — Atlas, S. Paulo, 1977.
- MAGALHÃES, João Paulo de Almeida — **Economia** — Ed. Paz e Terra, Rio, 1974.
- ROBINSON, Joan & EATWELL, John — **Introdução à Economia** — Livros Técnicos e Científicos Editora, Rio, 1978.

CAPÍTULO II

SEÇÃO III

EXPRESSÃO PSICOSSOCIAL DO PODER NACIONAL

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — FUNDAMENTOS
- 3 — FATORES
- 4 — COMPONENTES
- 5 — ÓRGÃOS E FUNÇÕES
- 6 — INDICADORES
- 7 — MODELO PSICOSSOCIAL
- 8 — AVALIAÇÃO E FORTALECIMENTO
- 9 — CONCLUSÃO
- 10 — BIBLIOGRAFIA

EXPRESSÃO PSICOSSOCIAL DO PODER NACIONAL

1 — INTRODUÇÃO

Expressão Psicossocial do Poder Nacional é o conjunto de meios predominantemente psicológicos e sociais, de que dispõe a Nação para assegurar a plena realização da pessoa humana, com vistas à consecução e manutenção dos Objetivos Nacionais.

A Expressão Psicossocial refere-se especificamente à pessoa e a suas atividades no contexto social. Diz respeito aos aspectos:

- em que a pessoa é agente do Poder Nacional;
- em que a pessoa é a finalidade, como destinatária e beneficiária das realizações do Poder Nacional;
- em que a pessoa se relaciona com os grupos de que participa e neles desempenha papéis;
- inerentes à sociedade que as pessoas compõem.

A Expressão Psicossocial do Poder Nacional abrange, assim, o universo de fatos e fenômenos cuja compreensão demanda interpretação filosófica e acurado estudo de dados empíricos e científicos que constituem objeto das ciências do Homem. Seus efeitos serão, também, predominantemente psicossociais.

2 — FUNDAMENTOS

São fundamentos da Expressão Psicossocial do Poder Nacional: a População, o Ambiente e as Instituições Sociais.

2.1 — A População

No que concerne à Expressão Psicossocial do Poder Nacional, a população tem o significado de potencial humano, de disponibilidade de recursos humanos, e por isso deve ser analisada em seu significado demográfico, porque a Demografia é o ramo da Estatística que se relaciona com as condições de vida dos povos. É uma Estatística Humana.

O objeto da Demografia é o inventário e a interpretação das variações numéricas da população de uma determinada região, a fim de inferir destas variações as conseqüentes modificações das formas humanas de vida.

Estes elementos estão configurados nas chamadas **pirâmides etárias** e nos censos demográficos, que são, por assim dizer, uma explicitação contábil do que está retratado nas pirâmides.

Todos esses dados servem ao equacionamento e à discussão dos grandes problemas populacionais, relacionados com a explosão demográfica, a revolução demográfica (longevidade), o teorema demográfico (relação entre produção humana e reprodução humana), a distribuição geográfica da população, a densidade demográfica, a composição etária, os índices de mortalidade infantil, a expectativa de vida, a vida média, a distribuição da população economicamente ativa pelos três setores da economia, os índices de emprego e desemprego, as taxas de analfabetismo e muitos outros, imprescindíveis ao estudo da Expressão Psicossocial do Poder Nacional.

Muito oportunas e fecundas serão as investigações sobre a formação étnica e cultural da população, valiosa contribuição ao estudo do caráter nacional.

Em toda essa análise estrutural da população há de se ter bem presente o fato de que os dados pesquisados são variáveis em constante mutação, pelo que devem ser interpretados com sentido prospectivo.

2.2 — O Ambiente

Em termos psicossociais, o ambiente é um complexo integrado pelo universo biológico, ou ecossistema, que constitui a biosfera, e pelas condicionantes da vida social, ou noosfera.

Este conceito do ambiente denuncia a dualidade estrutural do Homem, onde existem, de fato, fenômenos de natureza somática e psíquica.

Os primeiros estão vinculados às relações do organismo com a biosfera, isto é, com o ambiente que condiciona a vida; os segundos nascem e se nutrem das relações do Homem com a noosfera, ou seja, com a ambiência espiritual que condiciona a sua forma de pensar, de sentir, de agir.

Na área da biosfera situam-se todas as variáveis que condicionam o estado hígido do Homem. Eis porque a Expressão Psicossocial do Poder Nacional está tão intimamente condicionada pela higidez do Homem, pelo estado sanitário da população, pelo saneamento rural e urbano, pela qualidade de vida, pelo equilíbrio ecológico e pela poluição ambiental.

Entretanto, no mundo em que vivemos, a maior vulnerabilidade do Poder Nacional, no que concerne à Expressão Psicossocial, está certamente nas relações do Homem com o seu meio natural específico — a noosfera.

É por isso que Dilthey afirmou: "A sociedade é o meio natural do Homem." Isto porque é no convívio íntimo do Homem com o seu semelhante que nele se afirmam as formas de vida peculiares ao gênero humano, as suas qualidades de ser essencialmente *sapiens* e ético.

Considerando que a boa forma de vida humana guarda com a biosfera e a noosfera uma profunda e significativa relação de correspondência, a ESG identifica o ambiente do Homem como fundamento da Expressão Psicossocial do Poder Nacional.

2.3 — As Instituições

Etimologicamente, a palavra instituição significa o que está estabelecido, dispendo, regulado, ordenado. Assim, compreende-se por Instituições Sociais um complexo integrado de idéias, sentimentos, normas, padrões de comportamento, relações interpessoais e, muitas vezes, um equipamento material para responder a interesses socialmente desejados e reconhecidos.

As instituições sociais são, pois, padrões de formas de vida consagrados pela sociedade.

Émile Dürkheim observa: "Ao mesmo tempo que as instituições se impõem a nós, nós aderimos a elas; elas comandam e nós as queremos; elas nos constroem e nós encontramos vantagens

em seu funcionamento e no próprio constrangimento." No pensamento dürkheimiano, a sociologia é definida como "Ciência das Instituições, de sua gênese e funcionamento".

Este conceito levou à concepção de **morfologia social**, isto é, à definição de Sociedade como sistema institucional de valores culturais e modelos de ação.

As instituições vigentes numa sociedade — instituições familiares, educacionais, culturais, religiosas, assistenciais, trabalhistas, etc. — implicam necessariamente a existência de órgãos, diferenciados e especializados, que as ponham em prática.

Os *socii*, ao se vincularem a estes órgãos sociais (família, escola, igreja, empresa, sindicato, etc.), obrigam-se a aceitar os princípios institucionais que os regem e, via de conseqüência, deverão adotá-los como normas para suas formas de vida.

Desta linha de pensamento infere-se que as instituições nascem e se nutrem dos valores culturais vigentes. Por isso, Malinowski diz que as instituições são a unidade real da análise cultural de um povo e as denomina de **imperativos culturais**.

Max Weber apresenta ostensivamente a razão por que as instituições são, de fato, fundamentos da Expressão Psicossocial do Poder Nacional: "As instituições são normas que dotam de ordem a vida social e formam a base das organizações políticas, religiosas, jurídicas e econômicas."

3 — FATORES

São considerados fatores da Expressão Psicossocial do Poder Nacional os elementos dinâmicos que influem sobre os seus fundamentos, valorizando-os ou depreciando-os. São os fatores da Expressão Psicossocial que qualificam a população, o ambiente e as instituições sociais. Entre outros fatores, podem ser destacados os que a seguir se enumeram.

3.1 — Cultura e Educação

3.1.1 — Cultura

A Cultura é o conjunto de todos os valores criados pelo homem, preservados pela Sociedade e transmitidos às novas gerações, mediante processos de ensino e aprendizagem, tanto formais como informais.

Quando a cultura não renova a tradição e mantém a sociedade estagnada, com formas de vida rotineiras, diz-se que ela é uma **cultura de folk**.

Quando, ao contrário, a cultura elabora a estrutura social vigente e nela promove um processo de mutação, visando ao aperfeiçoamento das formas de vida, diz-se que ela é uma **cultura de civilização**.

Civilização é o apogeu da Cultura elaborada pela Educação.

3.1.2 — Educação

Entende-se por Educação o processo de aperfeiçoamento do ser humano no sentido de se facultar a realização de suas potencialidades, bem como a transmissão e a assimilação de conhecimentos e valores culturais do grupo social.

3.2 — Saúde e Saneamento

3.2.1 — Saúde

De acordo com a Organização Mundial de Saúde, conceitua-se saúde como "o estado de completo bem-estar físico, mental e social do homem e não somente a ausência de afecções ou doenças".

Impõe-se, entretanto, acrescer ao conceito referido um indispensável conteúdo espiritual. A saúde é um direito fundamental do homem, que tem o dever de utilizá-la e mantê-la, em benefício seu e da coletividade.

3.2.2 — Saneamento

Tal como definido pela Organização Mundial de Saúde, o saneamento é "o controle de todos os fatores do ambiente que exercem ou possam exercer efeitos deletérios sobre o bem-estar físico, mental ou social do homem".

O saneamento cria condições para o ser humano alcançar e conservar uma de suas aspirações, que é a saúde.

Entre os diferentes tópicos do saneamento ambiental, cumpre ressaltar:

- captação, tratamento, adução e distribuição de água de boa qualidade;
- coleta, transporte, tratamento e destino final dos esgotos sanitários e dos despejos industriais;
- coleta, transporte e destino final das águas pluviais;
- acondicionamento, coleta, transporte e destino final dos despejos sólidos (lixo);
- combate e controle da poluição da água, do ar, do solo e de diversas outras formas, tais como sonora, estética, etc.;
- controle e erradicação de vetores biológicos;
- controle epidemiológico.

A condição básica do sentir-se bem, sob o ponto de vista psicossomático, resulta do ajustamento que o homem consegue, em relação ao meio onde vive e convive, como pessoa e como social.

Em função de sua herança genética e apropriando-se de nutrientes qualitativa e quantitativamente adequados, o homem alcança a **saúde-condição**, isto é, aquele estado de bem-estar inerente ao equilíbrio homeostático que estabelece com o ambiente que o rodeia.

Esse inter-relacionamento com o ambiente, favorecedor da saúde-condição, é propiciado pelo estilo de vida adotado. Mais ainda, a saúde-condição deflui da **saúde-assistência**, isto é, da eficiência e eficácia dos serviços de saúde, de saneamento básico e do subsistema de alimentação que o homem e a sociedade souberam criar em benefício da promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde. A saúde-assistência apóia-se, pois, em serviços organizados consoante o estilo de vida, atendendo ao propósito de manter e fortalecer física e mentalmente o homem para seu melhor desempenho.

3.3 — Trabalho e Previdência Social

3.3.1 — Trabalho

O trabalho é entendido como todo esforço pelo qual o homem, no exercício de sua capacidade física e mental, atua para atingir seus objetivos, em consonância com a ética.

Assim, qualquer forma de trabalho humano reveste-se de dignidade, porque é um **dar de si** da pessoa que o realiza, e seus resultados expressam a nobreza e a beleza de criar, aperfeiçoar ou cooperar, bem como a coragem de lutar.

O trabalho é dever social de todos e também um direito reconhecido solenemente na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Todo homem tem direito ao trabalho a fim de realizar-se e garantir sua subsistência, assim como a daqueles por quem é responsável.

3.3.2 — Previdência Social

A Previdência Social tem como objetivo proteger os cidadãos e seus dependentes contra as conseqüências de contingências incertas e riscos, tais como:

- **biofísicos:** invalidez, doença, morte, velhice e outros, próprios da condição humana;
- **físico-profissionais:** acidentes do trabalho, doenças profissionais, etc.;
- **econômicos:** desemprego, etc.

A proteção proporcionada pela Previdência Social inclui a concessão de benefícios em dinheiro e em serviços, que se destinam à satisfação das necessidades elementares, relacionadas, por exemplo, com a saúde, com a habitação, com a alimentação, etc.

3.4 — Habitação

A habitação é uma necessidade primária, porque é nela que o relacionamento humano mais se exercita, visando a robustecer os laços de família e os sentimentos que consolidam a convivência de que carece o homem.

Sob o duplo aspecto de lar e domicílio, a habitação exerce grande influência sobre a vida familiar e sua estabilidade.

Compreende-se, assim, a importância psicossocial da habitação e seu papel motivador de aspirações e interesses vinculados ao bem-estar.

3.5 — Caráter Nacional

Não se pode estudar a realidade nacional e proceder a um adequado planejamento para uma nação, sem uma prévia análise do caráter de seu povo. Frise-se desde logo que, embora reconhecida a existência do Caráter Nacional, é extremamente sutil a tarefa de configurá-lo, o que se atesta pela diversidade de classificações até agora apresentadas pelos especialistas.

O caráter nacional envolve toda uma gama de valores que inspiram a nação e lhe projetam a personalidade básica, ocupando, por isso, posição de realce no elenco de fatores da Expressão Psicossocial do Poder Nacional.

3.6 — Moral Nacional

O Moral Nacional é um estado de espírito coletivo, num determinado momento, alicerçado nos valores de uma nação, e se traduz no grau de determinação com que ela persegue seus objetivos, a despeito de óbices de qualquer natureza.

3.7 — Ética e Religião

3.1.7 — Ética

Em todas as épocas o homem estabeleceu uma distinção entre o Bem e o Mal. A conduta humana sempre exigiu uma normatividade a balizar os atos humanos através de juízos de valor. Assim, a Ética situa-se no plano do **dever ser**, consubstanciando a ciência das leis ideais dos atos humanos e a arte de as aplicar a um fim, que é o Bem. Destarte, não se trata de um estudo fenomenológico apenas, nem da fixação de meros objetivos. A Ética prende-se a um contexto metafísico de que flui como um corolário natural.

Da doutrina metafísica esposada resultará a Ética a adotar-se. O **fim**, e não o objetivo, está presente em toda a tessitura ética, pois o **objetivo** é um alvo determinado, que o homem persegue em sua concretude existencial. O fim é uma destinação imanente do ser humano, algo que se radica no cerne mesmo de seu ser.

O Bem surge, pois, como o fim a ser colimado pelos atos humanos, mas um Bem que ultrapassa o plano da observação sensorial e imediata para se situar num plano transcendente.

A Ética permanentemente nos acena com valores que suplantam as mutações sociais, pois fluem da análise da própria natureza humana e de seu fim último. A Moral aponta-nos a docilidade intelectual das necessárias adequações a uma realidade social que se modifica a cada passo, e, portanto, exige do moralista a flexibilidade de vestir com nova indumentária as normas; e os valores que hoje vicejam, como amanhã continuarão a nortear a conduta do Homem em função da dicotomia do Bem e do Mal.

3.7.2 — Religião

A Religião existe em torno da idéia de um ou vários setores sobrenaturais e de suas relações com os seres humanos. Em qualquer cultura, essa idéia formaliza-se e adquire uma configuração humana e social.

Geralmente a religião contém os seguintes aspectos principais:

- uma concepção da natureza e do caráter da divindade;
- uma série de doutrinas sobre os deveres e obrigações recíprocas entre a divindade e a humanidade;
- uma série de normas de conduta explicitadas para conformar a vida humana com a vontade divina;
- um ritual, ou série de atos padronizados, mímicos ou verbais, aos quais se associa determinada significação;
- por fim, um estilo de vida nela inspirado e prescrito.

Como no vínculo religioso os seres superiores são por essência sobrenaturais, a religião encontra-se necessariamente fora do âmbito da ciência e constitui-se matéria de fé. A religião insere-se no conjunto das relações humanas como um elevado sistema de crenças, que oferece garantia aos valores normais do grupo, pois ela é fiadora do cumprimento de deveres da pessoa, ou seja, da verdadeira e adequada realização daqueles valores no mundo, sem obscurecer a relação entre o transcendental e o humano, na orientação da conduta.

Isto é feito, porém, de forma por vezes distinta.

A Ética, prospectivamente voltada para o Bem Absoluto, visualiza-o no plano filosófico. A transcendência emerge, assim, de um contexto especulativo. Sem dúvida, é a ação humana que recebe o influxo ético, mas a volição há de ser invariavelmente precedida da inteligência orientadora.

Na esfera religiosa predomina o enfoque sobrenatural. Avulta a presença do mistério, por isso não há religião sem um apelo a um plano que de muito ultrapassa a natureza que o homem pode captar pela via cognitiva.

Não é correto, porém, opor a Ética à Religião, como se a primeira cuidasse apenas de valores humanos e a segunda os transcendesse ao acenar para a divindade. Há um paralelismo entre os dois processos, conducentes no fundo a um Bem Absoluto, surgindo a distinção quanto à maneira de se relacionar ou até de se dialogar com a divindade.

Do ponto de vista psicossocial, o desempenho da Ética e da Religião patenteia à sociedade a força de coesão espiritual de ambas, no permanente empenho em valorizar o Homem, ao indicar-lhe um roteiro superior para os seus atos e, assim, atraí-lo continuamente para valores transcendentes. Nenhuma sociedade pode subsistir sem uma fundamentação ética de sua conduta, da mesma sorte que não há notícia de qualquer civilização estranha à religiosidade.

Amiudadamente se vem reforçando mesmo a convicção, entre os cultores da Sociologia e da Psicologia, de que a religiosidade está presente no homem como uma dimensão natural, robustecendo a assertiva de Chesterton de que "nada mais natural no homem do que o sobrenatural".

3.8 — Integração Social

A Integração Social nasce do ajustamento das pessoas nos grupos e dos grupos entre si, de modo a formarem uma sociedade organizada.

Obtém-se, em geral, a integração social pela polarização de todos os elementos de uma sociedade na participação dos ideais do Bem Comum.

Em escala nacional, a integração social consiste nas ações que visam a atrair para o circuito social as populações marginalizadas.

Nos países em desenvolvimento, ela tem significado a criação de mecanismos e processos que permitam a todos tornarem-se agentes conscientes e responsáveis do Desenvolvimento e beneficiarem-se devidamente de suas conquistas e vantagens.

3.9 — Comunicação Social

A Comunicação Social consiste em ações e reações psicossociais intergrupos. Em grande medida, é responsável pelo processo

de interação social, de formação da opinião pública, do Moral Nacional e pela valorização do ócio e do lazer. É parte integrante da sociedade e qualifica o homem e a cultura.

Por outro lado, está-se tornando cada vez mais freqüente o uso de expressões como **comunicação de massa** e **meios de comunicação de massa**. Os dois sentidos combinam-se para formar a idéia de que a comunicação de massa dirige-se a grandes públicos e utiliza-se dos meios adequados para alcançar a imensa audiência a que se destina. A comunicação de massa é, portanto, um aspecto da comunicação social. Não significa, contudo, comunicação para todos. Realmente, a comunicação de massa é até seletiva, porque seus próprios meios são seletivos. Os meios tendem a selecionar o público; e o público faz seleção entre os meios e dentro destes. Assim, a comunicação de massa envolve uma seleção dos vários grupos, dentro das massas, à base dos meios que utiliza e do conteúdo da mensagem que emite.

Característica importante da comunicação social, sob o ponto de vista do Poder Nacional, é que seus meios não só influenciam a ordem política, econômica, social e militar em que atuam, como também são influenciados por cada uma delas.

3.10 — Ecologia

Entende-se por Ecologia o estudo das relações entre os seres vivos e o ambiente. Apesar de todo o conhecimento científico e tecnológico de que dispõe, o homem é dependente do sistema ecológico natural e dos tipos de relações que seja capaz de estabelecer com ele.

Na verdade, a situação, ao menos nas nações mais desenvolvidas, tem mudado muito no que se refere às relações do homem com seu ambiente. Atualmente as resoluções ou empreendimentos que acarretem modificações no ambiente não são mais deixados ao critério de pessoas ou grupos; prevalece o que é julgado mais conveniente à coletividade e ao equilíbrio ecológico.

O controle da poluição ambiental em suas diversas formas passou a ser assunto de interesse nacional, pois envolve os altos interesses sociais acima enumerados e protege as riquezas e recursos naturais do país.

3.11 — Urbanização

A Urbanização é o fenômeno da concentração de populações em cidades, com as peculiaridades socioculturais daí decorrentes.

O homem começou a aglomerar-se em núcleos habitacionais há milênios. Entretanto, a população concentrada em cidades não começou a crescer significativamente senão a partir de meados do século passado.

As cidades surgem para desempenhar as funções básicas de pólo cultural, administrativo, industrial ou comercial da região em que se situam. Todas essas funções estão relacionadas com certo tipo de mentalidade e com a concentração de várias atividades.

Em conseqüência, a cidade tem sido um lugar onde se elaboram e circulam mais facilmente as idéias e se concentram serviços e bens de consumo. Assim, ela se torna centro de um estilo de vida onde é possível e freqüente a mudança, onde se criam concepções novas e de onde partem idéias orientadoras da evolução nacional.

A cidade sofreu transformação, de modo que atualmente ela não é meramente uma versão maior da cidade tradicional, mas um novo e diferentemente integrado tipo de agrupamento humano, que assume às vezes a forma de metrópole ou área metropolitana.

Em resumo, a metrópole moderna difere da cidade tradicional em diversos aspectos básicos:

- acumula a função de liderança com a função de prover a maior parte da produção de bens e serviços;
- sua população é bem maior que a das maiores cidades pré-industriais;
- com os rápidos transportes modernos, é até cem vezes maior em área do que as maiores cidades antigas;
- não é propriamente cidade nem campo, e sim um complexo de distritos urbanos e áreas verdes;
- suas zonas residenciais tendem a distanciar-se dos locais de trabalho;
- seus trabalhadores têm maior facilidade na escolha de trabalho ou ocupação.

As metrópoles modernas, pelo menos nos países mais desenvolvidos, proporcionam uma qualidade de vida que tem muitos aspectos apreciáveis e por vezes contraditórios.

A incidência de doenças é baixa e o padrão de vida é o mais alto atingido na história da humanidade; há oportunidades sem precedentes para a educação e a recreação; para milhões de pessoas,

as metrópoles oferecem novas formas de vida, que parecem muito mais atraentes que as de que se dispunha até recentemente. Em contrapartida, a metrópole moderna tem gerado sérios problemas, entre os quais se destacam, com relevo sempre maior, os relacionados com o ambiente, que vai sendo afetado pelas diversas formas de poluição e torna cada vez mais agudos os problemas pessoais e sociais.

3.12 — Ciência e Tecnologia

A Ciência e a Tecnologia, cooperando para a otimização da qualidade de vida, têm grande importância como fatores da Expressão Psicossocial do Poder Nacional. A aplicação da plethora de recursos delas provenientes, entretanto, há que ser adequada às realidades regionais, para que não se transformem em fatores negativos, que levam ao desequilíbrio social.

Especificamente, trata-se do estudo e da interpretação dos fatos e fenômenos submetidos a métodos próprios das Ciências Humanas e aos das Ciências Físico-Experimentais, tendo em vista sua aplicação direta à melhoria da vida humana.

Cumprido ressaltar, em síntese, que a Ciência e a Tecnologia, considerado o aspecto integral do Desenvolvimento, devem estar sempre a serviço da pessoa humana.

4 — COMPONENTES

São componentes da Expressão Psicossocial:

- Condições psicológicas
- Fenômenos sociais.

São **condições psicológicas** a inteligência, o estado de equilíbrio afetivo-emocional e a capacidade de deliberar e de decidir, existentes em cada uma e em todas as pessoas.

São **fenômenos sociais** as manifestações conseqüentes do inter-relacionamento das pessoas integradas na sociedade.

Com respeito à Expressão Psicossocial, não se deve adotar a simetria que preside à elaboração especulativa das demais Expressões do Poder Nacional, sob pena de confundirmos os Componentes com as próprias Instituições Sociais, uma vez que devem ser considerados também os aspectos psicológicos inerentes a cada ser humano.

5 — ÓRGÃOS E FUNÇÕES

Os órgãos da Expressão Psicossocial do Poder Nacional são estruturas sociais, ordenadas cuja finalidade é pôr em prática o que está estabelecido nas instituições familiares, educacionais, culturais, religiosas, assistenciais, trabalhistas, etc.

Assim compreendidos, são órgãos da Expressão Psicossocial do Poder Nacional: o lar, a escola, a imprensa, a igreja, o sindicato, a empresa, etc.

5.1 — O Lar

O Lar é a estrutura social ordenada onde a convivência familiar se exercita para realizar as funções essenciais da família, a saber:

- **função procriativa**, que garante sua perpetuação;
- **função educativa**, que proporciona à prole condições necessárias à realização pessoal e à participação na vida social, bem como transmite a cultura e os valores do grupo às novas gerações;
- **função econômica**, pela qual a família procura prover os meios de subsistência, de conforto e de apoio a seus membros;
- **função afetiva**, que aprofunda os vínculos de amor e desenvolve a sensibilidade, criando condições para o equilíbrio afetivo das pessoas.

5.2 — A Escola

Escola é o órgão incumbido de ministrar a educação sistemática, mediante processos de ensino e aprendizagem; é uma continuação e ampliação da função educativa do lar.

A educação torna-se mais complexa à medida que se multiplicam e diferenciam os valores culturais do grupo social, passando a exigir a criação de normas que garantam o equilíbrio da convivência social.

Em termos democráticos, a escola oferece a todos a oportunidade de desenvolvimento de suas diversas capacidades, procurando eliminar as distâncias sociais e oferecendo a cada um a possibilidade de ascender socialmente, mercê de seu mérito e de seu esforço.

São objetivos essenciais da escola:

- promover a formação da pessoa humana em todas as suas dimensões;
- transmitir a cultura e seus valores;
- propiciar o conhecimento científico e tecnológico necessário ao exercício profissional.

5.3 — A Igreja

Igreja é a organização que institucionaliza um grupo religioso. Abrange a comunidade dos crentes e sacerdotes que se congregam em torno de dogmas de fé, de ritos e preceitos, e ainda o acervo material necessário a seu desempenho. Sua função é altamente ética, posto que busca aperfeiçoar as qualidades do espírito e a solidariedade entre os homens.

Participa na educação, através de estabelecimentos propriamente dito religiosos de ensino e de escolas de outros tipos, orientadas pelo ministro do respectivo culto.

O pluralismo das igrejas, na democracia, não é simplesmente um fato histórico ou político, constitui um aspecto essencial da vida dessa sociedade. Cada pessoa, qualquer que seja o teor de sua ligação com a respectiva igreja ou o grau de indiferença que possa expressar em relação às religiões dos outros, ou a todas as religiões, deve admitir como legítimo, e respeitar, que as outras pessoas tenham suas crenças e as expressem, e que pratiquem os cultos e ritos próprios de suas igrejas.

5.4 — A Imprensa

A Imprensa, como meio de comunicação social, compreende as formas de divulgação de notícias, sua interpretação e crítica. É valiosíssimo instrumento de esclarecimento e formação de opinião pública, podendo assim contribuir para a Paz Social.

5.5 — Os Sindicatos

Os Sindicatos são associações profissionais (de empregados ou de patrões) que têm por objetivo a defesa dos interesses e aspirações dos que exercem atividades iguais, similares ou conexas, representando importante instrumento de coesão social. Seu fortalecimento contribuirá para aprofundar o diálogo entre as classes econômicas e profissionais e destas com o governo.

5.6 — A Empresa

A Empresa é o órgão que constitui uma unidade produtiva de bens e serviços, podendo ser estatal, privada ou mista.

A livre iniciativa é preconizada como motivação ideal na atividade econômica, entretanto a Empresa deve ajustar-se à evolução social e adotar normas éticas onde o lucro não represente a única motivação. Devem ser, outrossim, ponderadas as necessidades de igualdade e de justiça.

6 — INDICADORES

Indicadores Psicossociais são aspectos ou dados cuja interpretação permite a avaliação do desempenho da Expressão Psicossocial do Poder Nacional. Podem ser qualitativos ou quantitativos, como exemplificados a seguir.

6.1 — População

Indicadores de:

- crescimento
- expectativa de vida
- estrutura
- distribuição espacial
- migração interna.

6.2 — Saúde

Indicadores de:

- saúde
- nutrição
- saneamento.

6.3 — Educação

Índices de educação sistemático-formal e assistemático-informal, como:

- nível de educação
- de escolaridade
- de retenção e evasão
- de população matriculada
- relação professor/aluno
- de qualificação do pessoal docente
- de alfabetização
- de dispêndio.

6.4 — Habitação

Todas as situações qualitativas e quantitativas da moradia, como:

- número e distribuição
- qualidade
- integração na comunidade.

6.5 — Trabalho

Indicadores de:

- mercado
- qualificação profissional
- remuneração
- higiene e segurança
- desemprego e subemprego
- lazer.

6.6 — Previdência e Assistência Social

Indicadores de:

- auxílios
- benefícios
- reabilitação profissional
- assistência à saúde.

6.7 — Organização Social

Indicadores de:

- estrutura e coesão familiar
- desempenho das demais instituições sociais
- mobilidade social
- participação comunitária
- ajustamento do homem ao meio.

6.8 — Opinião Pública

Indicadores referentes a:

- Inquéritos e pesquisas de opinião
- manifestações significativas através dos órgãos da comunicação social
- manifestações expressivas de líderes ou de grupos.

7 — MODELO PSICOSSOCIAL

O desempenho dos diversos fatores, bem como dos diferentes órgãos, configura um **modelo psicossocial** que, à luz da doutrina da ESG, deve levar à realização integral da pessoa humana.

Devido à gama infinita das diferenças individuais, à complexidade e imprevisibilidade inerentes aos fenômenos humanos e sociais, torna-se difícil precisar tal modelo. Apesar desta dificuldade,

entretanto, qualquer que seja o modelo, é indispensável que esteja ele em consonância com os traços positivos da cultura e do caráter brasileiros, entre os quais avulta o respeito à dignidade da pessoa humana, aos valores morais e espirituais, bem como à inquestionável religiosidade de nosso povo, de onde emergem suas características de tolerância e compreensão, que embasam sua índole democrática.

8 — AVALIAÇÃO E FORTALECIMENTO

8.1 — Avaliação

A avaliação é feita por meio dos indicadores da Expressão Psicossocial. Os dados que eles proporcionam devem ser analisados e interpretados, para que se identifiquem os fenômenos de interesse social, se estabeleçam os relacionamentos devidos, se compreendam as situações reais e sejam, enfim, antevistas suas evoluções possíveis, pois é necessário conhecê-las para que possam ser influenciadas no sentido ou rumo escolhido.

8.2 — Fortalecimento

O fortalecimento da Expressão Psicossocial do Poder Nacional, para as aplicações que se fizerem necessárias, requer planejamentos e atividades a prazos variados. Através deles são procuradas a otimização da capacidade de desempenho da população e a consecução das condições necessárias para as pessoas se realizarem na vida privada e social.

Por outro lado, o fortalecimento da Expressão Psicossocial exige instituições sociais em constante aperfeiçoamento, como fator de formação humana e dinamização do progresso nacional.

O ambiente deve ser racionalmente utilizado e suas potencialidades preservadas e enriquecidas para suporte da linha evolutiva que for selecionada como mais adequada para a consecução dos Objetivos Nacionais.

9 — CONCLUSÃO

Os vários e amplos desdobramentos que o assunto comporta foram apresentados de maneira sucinta e geral, em benefício de uma segura visão de conjunto e nítida ordenação estrutural. Isto

permitirá o aprofundamento adequado, através de estudos posteriores e a assimilação rápida e classificação apropriada da infinidade de dados que devem instrumentar qualquer apreciação referente a fenômenos e fatos psicossociais.

Não há dúvida de que os conceitos delineados e as perspectivas abertas devem estar permanentemente sob estudo e análise, porque tratam de realidades altamente sensíveis e constituídas por dados de características complexas e freqüentemente mutáveis.

10 — BIBLIOGRAFIA

- GERTH, H. & MILLS, Wright — *Caracter y Estructura Social* — Ed. Paidós, Buenos Aires, 1963.
- HAVIGHURST, Robert & NEUGARTH, Bernice — *Society and Education* — Allan and Bacon Inc., Boston, 1964.
- PIERSON, Donald — *Estudos de Organização Social* — Ed. Martins, S. Paulo, 1972.
- SOROKIM, Pitirim — *Teorias Sociológicas Contemporâneas* — Ed. Depalma, Buenos Aires, 1951.
- WEBER, Max — *Ensaio de Sociologia* — Trad. Fernando Henrique Cardoso — Zahar, Rio, 1971.
- DILTHEY, W. — *Teoria de la Concepción del Mundo* — FCE, México, 1945.
- DURKHEIM, Émile — *Educação e Sociologia* — Melhoramentos, S. Paulo.
- MALINOWSKI, Bronislaw — *Uma Teoria Científica de Cultura* — Zahar, Rio, 1970.
- CHESTERTON, G. K. — *Progresso e Progressismo* — Agir, Rio, 1970.

CAPÍTULO II

SEÇÃO IV

EXPRESSÃO MILITAR DO PODER NACIONAL

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — CONCEITUAÇÃO
- 3 — FUNDAMENTOS
- 4 — FATORES
- 5 — COMPONENTES
- 6 — ÓRGÃOS
- 7 — AVALIAÇÃO
- 8 — MODELO MILITAR
- 9 — PREPARO E APLICAÇÃO
- 10 — CONCLUSÃO

EXPRESSÃO MILITAR DO PODER NACIONAL

1 — INTRODUÇÃO

As nações fazem uso do Poder Nacional de acordo com a filosofia que as norteia e, desse modo, imprimem características próprias às suas instituições.

Assim é que, em nações submetidas a regimes totalitários, as Forças Armadas adaptam-se institucionalmente ao poder pessoal dos governantes ou à plataforma do partido único, enquanto nos regimes democráticos a instituição militar é eminentemente nacional e apártidária, dependente das instituições políticas, com subordinação funcional, não pessoal, ao chefe do Estado.

O estudo que será feito da Expressão Militar do Poder Nacional, através da análise de seus fundamentos, fatores, componentes e indicadores, é válido com mais propriedade para um Estado democrático.

2 — CONCEITUAÇÃO

Expressão Militar do Poder Nacional é o conjunto de meios predominantemente militares de que dispõe a Nação para, sob a direção do Estado, promover, pela dissuasão ou pela coação, a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais.

A Expressão Militar do Poder Nacional tem suas raízes na força e, quando não chega a empregá-la, com ela ameaça, pela possibilidade constante de fazê-la presente. Manifesta-se, portanto, pela coação ou pela dissuasão.

A exemplo da natureza dos meios que a compõem, são também predominantemente militares os efeitos produzidos pela Expressão Militar do Poder Nacional.

Isto, porém, não justifica dar-se à Expressão Militar do Poder Nacional o nome abreviado de Poder Militar. Este só poderá ser aceito como simplificação, mas devidamente escoimado das conotações que poderia sugerir.

3 — FUNDAMENTOS

Todas as Expressões do Poder Nacional e o próprio Poder Nacional, como um todo, vão encontrar suas origens mais profundas nos elementos básicos da nacionalidade: Homem, Terra e Instituições.

A Expressão Militar, logicamente, não foge a essa concepção doutrinária, conformando-se em três fundamentos: Recursos Humanos, Território e Instituições Militares.

3.1 — Recursos Humanos

Sob este título deve ser encarado, em todos os aspectos, o potencial humano de uma nação, no que diz respeito a seu poder militar.

O **homem**, o mais precioso componente das Forças Armadas, deve ser encarado tanto sob o ponto de vista quantitativo como sob o aspecto qualitativo, porque qualquer um dos enfoques condiciona, indiscutivelmente, a capacidade da Expressão Militar do Poder Nacional.

Além dessas considerações, cabe realçar os inúmeros reflexos que resultam da maior ou menor amplitude das faixas etárias, dos índices de crescimento populacional, da higidez, do caráter e do moral nacional.

E não é possível esquecer a idéia de que, mesmo nas fases críticas de prevalência de sua Expressão Militar, o Poder Nacional terá que conciliar o imperioso reclamo de suas Forças Armadas com os encargos indispensáveis das demais expressões.

Há, finalmente, um aspecto de alta valia figurando no campo dos recursos humanos, quando é encarado sob o ponto de vista psicossocial. É que sob esse prisma ressalta a importância da população, mais do que a do homem isolado, vista como verdadeiro esteio

das Forças Armadas, quando a elas se une, nelas se apóia e com elas se confunde. A população traduz sua indispensável solidariedade à Expressão Militar através da opinião pública, que deve constituir preocupação constante quando se pretende manter em alto nível aquela Expressão do Poder Nacional.

Nesse sentido, é imperioso o esforço para se conservarem amalgamados o homem militar e o homem civil, sem distinção de classes nem de privilégios, embora respeitadas suas diversas mas naturais destinações.

3.2 — Território

O território é a base física de uma nação. Traduz, por isso mesmo, patrimônio a preservar, seja pelo que representa em seu aspecto histórico-cultural, seja pelos recursos econômicos, maiores ou menores, que proporciona às populações.

A integridade territorial constitui objetivo nacional de alta significação, que todas as nações se esforçam por manter, até as últimas conseqüências, quando, então, fazem valer a força de seu poder militar.

A inviolabilidade das fronteiras terrestres, das águas territoriais e do espaço aéreo constitui encargo específico das Forças Armadas. Para isso, elas se articulam desde os tempos de paz, já que essa missão lhes está confiada, no quadro da segurança externa, pela própria destinação legal que os textos constitucionais lhes impõem.

O território é fundamento condicionante para a Expressão Militar do Poder Nacional porque nela influi de maneira decisiva e, praticamente, incontornável.

Distinguem-se no território três aspectos básicos sob o ponto de vista militar: posição, forma e extensão.

3.2.1 — A posição, ou seja, sua localização no planeta, é encarada considerando-se:

- latitude
- maritimidade ou continentalidade
- situação relativa aos países vizinhos (pressões e esfera de influência)
- altitude.

Isto imporá à Expressão Militar do Poder Nacional uma estrutura, uma doutrina e uma instrução adequadas e distintas.

3.2.2 — A **forma**, ou seja, o espaço geográfico ocupado pode apresentar um dos seguintes tipos:

- compacta
- alongada
- fragmentada
- recortada.

Tal fato se reflete decisivamente na Expressão Militar do Poder Nacional. Assim, nações cujos territórios tenham formas alongadas, com extensas fronteiras terrestres e marítimas, hão de encarar problemas militares sob enfoque diferente daquelas que estejam embaçadas em territórios compactos, recortados ou fragmentados.

3.2.3 — A **extensão** representa, por seu turno, sensível proteção contra ações militares adversas, mas exige, logicamente, maiores efetivos armados, articulação compatível e a presença militar em tempo oportuno.

3.2.4 — Outros aspectos do território devem também ser considerados, e entre eles destacam-se:

- as **características fisiográficas**, que exercem real influência sobre a Expressão Militar do Poder Nacional, quer em tempo de paz, quer durante a guerra. Assim, regiões pantanosas, desérticas, montanhosas ou cobertas por densas florestas dificultam as operações, do mesmo modo que as áreas submetidas a extremas condições de temperatura. Logicamente, quando esses obstáculos naturais se localizam nas faixas fronteiriças, dificultam as possíveis penetrações inimigas e despreocupam, por isso mesmo, em certo grau, a Expressão Militar do Poder Nacional;
- os **recursos naturais** — minerais e energéticos — que existam no solo ou no subsolo se refletem no desenvolvimento, na autonomia e na capacidade de durar na luta, aspectos vitais para a Expressão Militar do Poder Nacional.

3.3 — Instituições Militares

No modo como são institucionalizadas as Forças Armadas, estão as **bases legais** e a **força indispensável** para que elas possam atuar como parcela do Poder Nacional. Nelas estão contidas, ainda, as bases gerais de sua organização e de sua destinação legal.

Dentro do quadro brasileiro, a Constituição de 1967 — Emenda Constitucional nº 1 — estabelece:

No artigo 90:

- *A composição básica das Forças Armadas*
- *O caráter de permanência da instituição*
- *A base na hierarquia e na disciplina*
- *A subordinação ao Presidente da República, dentro dos limites da lei.*

No artigo 91:

- *A destinação das Forças Armadas:*
“As Forças Armadas, essenciais à execução da Política de Segurança Nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.”

Assim, estamos em condições de, extraindo as idéias contidas no próprio texto constitucional, ordenar os aspectos característicos do fundamento em estudo.

- *Composição básica — define as forças singulares, integrantes das Forças Armadas.*
- *Subordinação legal — devida à autoridade suprema do Chefe do Estado, que encarna a soberania política da Nação.*
- *Princípios de hierarquia e disciplina — garantidoras da coesão nas Forças Armadas.*
- *Destinação — limitadora da esfera de atuação das Forças Armadas e orientadora de suas atribuições, dentro daqueles limites.*
- *Caráter de permanência — impondo suas ligações com o passado, voltando-as para o futuro, mas sempre a refletir a alma e o caráter nacionais.*

Não se esgotam aí as bases legais em que se apóiam as Forças Armadas. Há que considerar, também, toda a legislação ordinária e específica que as orienta e regulamenta sua conduta. Tanto isto é verdade que existem até tribunais militares ocupando o vértice de uma justiça, também militar; tanto é correto que a Expressão Militar do Poder Nacional dispõe de Código Penal Militar, Código de Processo Penal Militar, Leis de Promoções, de Remuneração, Estatuto dos Militares, Regulamentos Disciplinares, etc. Toda a série de documentos legais deve ser vista como um verdadeiro conjunto que completa e aprofunda este fundamento.

4 — FATORES

A Expressão Militar do Poder Nacional, como as demais, recebe grandes influências, seja em relação aos fundamentos e fatores de carácter específico, seja em função de fatores inespecíficos.

4.1 — Fatores Específicos

4.1.1 — Doutrina Militar

A Doutrina Militar foi conceituada pelo EMFA como: "o conjunto de conceitos básicos, princípios gerais, processos e normas de comportamento que sistematizam e coordenam as atividades das Forças Armadas da Nação".

A Doutrina Militar, contida numa Doutrina de Guerra e ambas atendendo aos princípios de uma Doutrina de Segurança Nacional, visa ao estabelecimento das bases para organização, preparo e emprego das Forças Armadas.

Sua formulação é fruto de trabalho intelectual, de experiências próprias e de outras nações. Deve ser objetiva, delineada para uma época, atenta à capacidade do Poder Nacional, devendo responder às necessidades dos conflitos admitidos nas Hipóteses de Guerra.

A Doutrina Militar não deve ser importada nem tampouco improvisada, porque a valia de seus elementos e idéias depende do respeito às particularidades da Expressão Militar do Poder Nacional e da aplicação e verificação de tudo o que está fixado em seu corpo.

Não sendo a Doutrina Militar dogmática nem imutável, sua evolução decorre do surgimento de novos meios e de novas técnicas postos à disposição das Forças Armadas e das modificações da Política Nacional de Segurança, à qual está ligada, como fator militar do Poder Nacional.

É de citar-se, ainda, a imperiosa necessidade de vinculação da Doutrina Militar com as aspirações da Nação e com suas características psicossociais, para que, em realidade, mereça ampla confiança e sincero apoio de todas as camadas sociais.

A Doutrina Militar deve atender aos acordos e às alianças internacionais, para que fique em consonância com o atual espírito de segurança coletiva, tão momentoso quanto admissível.

4.1.2 — Estrutura Militar

A Estrutura Militar engloba:

- a organização geral das Forças Armadas
- a articulação das Forças Armadas.

Uma das mais importantes características da estrutura militar deve ser a flexibilidade, para que o Poder Nacional, através de sua Expressão Militar, possa fazer frente às situações correntes ou de emergência, seja de ordem interna, seja na eventualidade de uma guerra externa, através do aproveitamento de recursos específicos de outros campos do Poder Nacional e através, também, da pronta presença militar em áreas internas conturbadas.

A **organização geral** abrange os grandes comandos, os comandos de forças, órgãos, estabelecimentos, parques e arsenais, unidades operacionais e de apoio logístico, considerados seus efetivos em pessoal e suas dotações em material.

Entende-se por **articulação** o dispositivo militar resultante da localização de suas unidades e órgãos, dentro do território nacional.

Há nações, entretanto, que articulam suas Forças Armadas também em áreas de interesse e de responsabilidade situadas fora de seu território.

A articulação das Forças Armadas, normalmente, visa a responder às necessidades de Hipóteses de Guerra. É possível, contudo, conciliar a adequação da articulação também a imperativos conjunturais, tanto no setor da segurança como no de desenvolvimento. Estas imposições podem conduzir a outra forma de emprego das Forças Armadas. São as atividades conhecidas como **Ações Complementares**, nas quais os efeitos visados não são tipicamente militares. Estas Ações Complementares situam-se dentro da destinação constitucional das Forças Armadas, quer de nações desenvolvidas quer de nações em desenvolvimento, que adotam tal estratégia.

Tais atividades são de interesse nacional e se fazem sentir na área do Desenvolvimento, em apoio às demais Expressões do Poder Nacional. Os trabalhos são realizados principalmente nos setores de saúde, educação, transporte e comunicações, e representam, por outro lado, medidas preventivas de Segurança Nacional, no âmbito interno.

4.1.3 — Alto Comando

Resultado de uma formação geral e profissional muito criteriosa, de aperfeiçoamento continuado e de seleção rigorosa, através de anos de serviço, no exercício de comando, direção e chefia — a capacidade do Alto Comando é fator capaz de refletir o maior ou menor valor de uma Força Armada e, ainda mais, de se fazer sentir em todos os seus escalões.

E cresce de importância porque ao Alto Comando cabe um decisivo e valioso auxílio na formulação da Política ou da Estratégia de cada Força Singular, influenciando, assim, diretamente, na Expressão Militar do Poder Nacional.

Em nível ainda mais elevado, continua marcante a influência do Alto Comando, uma vez que Ministros Militares, Chefes de Estados-Maiores entre outros, integram os altos órgãos da Segurança Nacional e, conseqüentemente, participam de decisões governamentais cujos reflexos são, em essência, a própria Política Governamental.

4.1.4 — Integração das Forças Armadas

Parece cabível, de início, distinguir duas idéias, comumente confundidas: integração das Forças Armadas e unificação das Forças Armadas.

O conceito de **unificação** traz, em seu bojo, idéias bem estritas de planejamento, de tornar uno, de reunir em um só corpo, de igualar pela fusão.

O conceito de **integração** se baseia na soma de esforços, na unidade de doutrina, na complementação de ações, no emprego em conjunto das Forças Singulares.

O emprego integrado das Forças Armadas é imperioso, porque atualmente não há mais guerras isoladas em terra, no mar ou no ar.

A integração, para ser progressivamente alcançada, deve buscar uma padronização de equipamentos, de suprimentos, de conceitos, de terminologia e das técnicas de planejamento. Assim, ficará cada vez mais facilitado o emprego em conjunto das Forças Singulares.

No mundo atual, os sistemas internacionais de segurança coletiva levam os países a acordos e a compromissos militares que os fazem participar de organizações ou de grupos de nações, cujas Forças Armadas têm de estar perfeitamente adestradas para operarem juntas.

4.1.5 — Instrução, Adestramento e Aprestamento

A capacidade operacional e a eficiência do apoio logístico de uma Força Armada dependem, basicamente, de sua instrução e seu adestramento. Quando ambos são diversificados, objetivos e bem estruturados, preparam o militar, com proficiência, para o combate. Além disso, aprimoram-lhe a formação cívica e dotam-no de habilitações com que retorna à vida civil.

A instrução deve alcançar todos os escalões, sejam eles de execução, de planejamento ou de comando, para, inclusive, garantir a capacidade de chefia e a condução das operações militares.

E para que possa haver melhor eficiência nessa instrução, há necessidade de serem realizados exercícios em que as Forças Singulares se adestrem em operações combinadas ou conjuntas e fiquem capacitadas para o emprego em casos reais.

O aprestamento traduz-se pela existência real de unidades ou forças capazes de ser empregadas prontamente, com eficiência e eficácia, independente de mobilização. É o grau de presteza, de prontidão, necessário para responder a situações de emergência, com um mínimo de quantidade, mas com o máximo de qualidade de meios militares.

4.1.6 — Moral Militar

O **Moral Nacional**, estado de espírito coletivo num determinado momento, é mais ou menos instável e sofre influências circunstanciais que podem aumentá-lo ou diminuí-lo.

O mesmo ocorre em relação ao **Moral Militar**, função de situações conjunturais e reflexo do moral nacional.

Quando aplicada a Expressão Militar do Poder Nacional, o moral militar se faz sentir no espírito de sacrifício, na firmeza de ânimo e na determinação de cumprir a missão recebida.

Não só a disciplina, mas a preparação psicológica, a confiança na capacidade dos chefes, no material bélico utilizado e na instrução bem ministrada fortalecem o moral militar, despertando o espírito patriótico e a convicção de legitimidade da luta.

4.1.7 — Capacidade de Mobilização

Sob este aspecto, deve-se entender a maior ou menor capacidade da Expressão Militar do Poder Nacional para absorver ou se beneficiar dos recursos humanos e materiais que a Nação coloca a seu dispor. É preciso admitir, como base de raciocínio, que o Poder Nacional tenha possibilidade suficiente de mobilizar esses recursos para se avaliar, então, a capacidade da Expressão Militar para recebê-los e aplicá-los.

O que realça como de alta importância é a necessidade de constante planejamento, desde os tempos de paz, na área da Mobilização Nacional, não só prevendo sua execução em minúcias, como exercitando em constantes treinamentos uma execução que poderá ser imperiosa e imediata.

Afinal, a capacidade de mobilização retrata a maior ou menor possibilidade de durar na luta, condição geralmente indispensável para se alcançar a vitória.

4.1.8 — Serviço Militar

É fator decisivo no aprimoramento ou na depreciação da Expressão Militar do Poder Nacional.

A forma de recrutamento dos recursos humanos, sua utilização nos efetivos militares em tempo de paz e a formação das reservas mobilizáveis em caso de guerra marcam os acertos ou erros que se hão de louvar ou lamentar quando as Forças Armadas forem chamadas a cumprir suas missões específicas.

Dentre as bases do Serviço Militar a serem examinadas com particular interesse realçam: o grau de profissionalização ou de voluntariado, o serviço militar obrigatório ou universal, o tempo de duração desse serviço, os contingentes anualmente incorporados, licenciados e excedentes, todos traduzidos em percentagens sobre a população nacional e sobre a faixa etária de jovens em idade militar.

4.2 — Fatores Inespecíficos

4.2.1 — Fatores Históricos

O estudo da História, particularmente da História Militar de uma nação, conduz a conclusões e levanta fatores capazes de influir na Expressão Militar de seu Poder Nacional.

Campanhas militares, caminhos normais de penetração, erros e acertos, tradições e cultos a líderes e heróis trazem reflexos na formulação da doutrina, no moral e na estrutura militares, respeitada, é claro, a evolução no tempo.

Figuram, ainda, as tradições históricas e militares como fatores de influência sobre a Expressão Militar do Poder Nacional. Essas tradições, que cumpre cultivar e manter, não devem, por outro lado, apresentar obstáculos intransponíveis à evolução, ao desenvolvimento e à tecnologia.

No equilíbrio entre duas forças, às vezes opostas, está o acerto que revigora a Expressão Militar do Poder Nacional.

4.2.2 — Fatores Políticos

O regime político ressalta, de início, como capaz de influenciar a Expressão Militar porque resume, afinal, uma filosofia quanto à origem e ao próprio exercício do Poder Nacional.

Nos regimes totalitários é freqüente a hipertrofia da Expressão Militar do Poder Nacional — erigindo-se um verdadeiro Poder Militar — porque sua destinação é geralmente desvirtuada.

Nos regimes democráticos, ao contrário, ficam as Forças Armadas limitadas à sua destinação constitucional e influenciadas pela opinião pública, de modo que se condicionam a um equilíbrio entre as políticas nacionais de desenvolvimento e de segurança.

A estrutura administrativa de um Estado, quando integrada por indivíduos capazes, permite a eficiência e a eficácia das ações governamentais, cujos reflexos se fazem sentir favoravelmente sobre os elementos militares do Poder Nacional.

De modo análogo, a Expressão Militar ressent-se com ações governamentais desequilibradas, demagógicas, incoerentes ou facciosas.

A política externa, tendente a aceitar compromissos, alianças e acordos militares internacionais, tão em voga modernamente, afeta as Forças Armadas, seja pelo respaldo resultante do apoio mútuo, seja pelo acréscimo de encargos em sua organização, articulação e adestramento.

4.2.3 — Fatores Econômicos

Os recursos estratégicos, possibilitando a produção de energia e a obtenção de matérias-primas, essenciais à indústria bélica, têm decisiva importância quando se está avaliando o poderio militar de

uma nação. Não é por outro motivo que as grandes potências mundiais, temendo a carência de determinados insumos básicos, empenham-se em estocá-los a longo prazo ou em controlar suas fontes produtoras no exterior.

A mesma conclusão se há de tirar no que concerne às disponibilidades ou deficiências de alimentos básicos, tão dependentes dos recursos agropecuários.

Quando esses recursos são escassos, a nação não deve contar com a possibilidade de durar na luta, por isso as operações militares ficam condicionadas e devem caracterizar-se pela surpresa e rapidez. Além disso, devido à dependência das importações, a Expressão Militar, como um todo, tem de reforçar os seus componentes naval e aéreo para poder garantir, a despeito das grandes distâncias, o fluxo de suprimentos críticos e indispensáveis à manutenção das Forças Armadas.

As indústrias de base representam, para a Expressão Militar do Poder Nacional, fonte produtora dos recursos indispensáveis a seu emprego. As indústrias de transformação, por outro lado, traduzem uma capacidade de autonomia militar que cumpre realçar.

As estruturas de transporte e de comunicações influem, marcadamente, em diversos aspectos das operações militares, tais como: movimentos de tropa e de suprimento; apoio logístico; ligação entre os diferentes escalões de comando, através das comunicações. Não são estruturas que se improvisam e suas deficiências trazem sempre sérias restrições à Expressão Militar do Poder Nacional.

4.2.4 — Ciência e Tecnologia

Em todos os setores das atividades humanas, nos dias atuais, a ciência e a tecnologia alcançam índices surpreendentes de progresso e sofisticação. A Expressão Militar sofre também influências imediatas e palpáveis no que concerne ao desenvolvimento tecnológico.

Tanto é assim que há desmedido esforço, principalmente por parte das nações mais desenvolvidas, para aperfeiçoar seus armamentos e equipamentos, além de criar uma gama de novos e sofisticados engenhos bélicos, tudo visando à superioridade sobre o inimigo.

A tecnologia progressiva permitiu que as Forças Armadas dispusessem de precioso equipamento, de organização e métodos eficientes, que exigem capacidade e eficiência de emprego e impõem alto nível ao elemento humano responsável, bem como perfeita coordenação com a Expressão Econômica do Poder Nacional.

5 — COMPONENTES

A semelhança do que acontece em relação às outras expressões do Poder Nacional, a Expressão Militar também pode ser apreciada segundo as partes que a compõem.

No Brasil, considera-se o Poder Naval, o Poder Terrestre e o Poder Aeroespacial.

Mas não se deve pretender isolar cada uma dessas partes, no afã de querer examiná-las com perfeita nitidez, porque se estará estreatando a compreensão ao invés de ampliá-la.

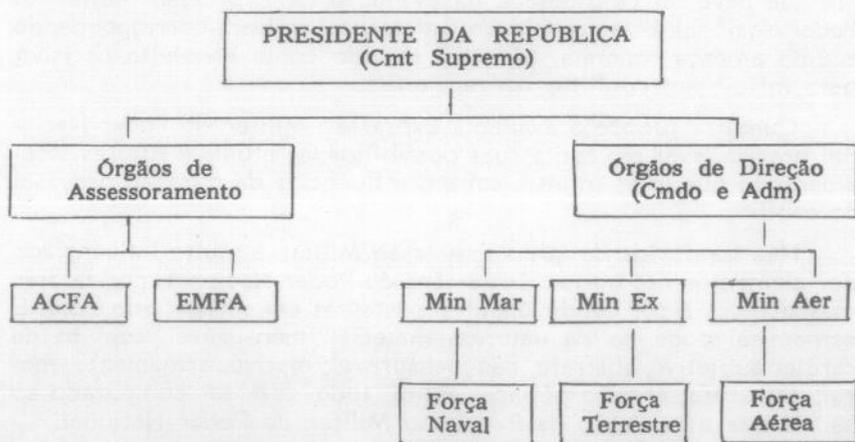
A Expressão Militar do Poder Nacional, hoje mais que sempre, deve ser analisada de maneira global e sem compartimentação, porque seu valor repousa basicamente na harmonia e na integração dos seus componentes.

Cada um dos componentes da Expressão Militar do Poder Nacional — Poder Naval, Poder Terrestre e Poder Aeroespacial — tem como elemento preponderante a Força Armada que o integra — Marinha, Exército e Força Aérea —, mas pode abranger, também, apoios específicos e infra-estrutura adequada.

6 — ÓRGÃOS

No Brasil, o Presidente da República exerce o Comando Supremo das Forças Armadas, cabendo aos três ministros militares o comando de cada uma das Forças Singulares.

O Presidente da República dispõe, ainda, para assessorá-lo nos assuntos militares, do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e do Alto Comando das Forças Armadas (ACFA).



7 — AVALIAÇÃO

Inicialmente, o poderio militar era avaliado por meio de unidades de medida objetivas, que traduziam o número de guerreiros, arqueiros e embarcações. Depois evoluíram as unidades de medida, mas continuou o mesmo critério quantitativo, de modo que interessava avaliar o número de Divisões de Infantaria e de Cavalaria ou o número de encouraçados e submarinos.

Durante a Segunda Guerra Mundial, a avaliação começou a tornar-se mais complexa, porque, graças ao grande emprego dos blindados e da força aérea, surgiram novas unidades de comparação: as divisões blindadas, motorizadas e aeroterrestres. Além dessas, havia de considerar-se também aviões de combate e porta-aviões, que fizeram surgir, em contrapartida, os dispositivos de defesa aérea.

Nas últimas décadas, **ciência e tecnologia** passaram a ser fatores decisivos na avaliação do poder militar de uma nação, porque armas nucleares, computadores, mísseis de longo alcance são inventos contemporâneos que, em princípio, pesam decisivamente em qualquer confronto. Mas, por outro lado, há uma relação ponderável entre os investimentos necessários às pesquisas e as possibilidades de emprego do produto pesquisado, em escala compatível.

Por isso mesmo, a sofisticação do material bélico nem sempre é dado decisivo, quando se consideram a relação custo-benefício, o tipo de guerra admitida e o provável adversário, porque estes três fatores podem alterar o juízo de valor dos meios a empregar, ainda mais que não é possível a utilização de artefatos nucleares em guerras convencionais.

A posse de armas nucleares assegura uma capacidade dissuasória que deve ser considerada na avaliação da Expressão Militar do Poder Nacional. Esta capacidade, entretanto, embora correspondendo a uma ameaça concreta, não tem servido como elemento decisivo para influir nos conflitos convencionais.

Quem se propõe a avaliar a Expressão Militar do Poder Nacional precisa levar em conta suas possibilidades atuais e futuras, considerando que estas últimas sofrem influências da duração provável do conflito.

Não há dúvida de que a Expressão Militar é muito influenciada por elementos das outras Expressões do Poder Nacional, por fatores inespecíficos e por condicionantes existentes em seu próprio bojo. E somam-se todos: os de natureza material, mensurável, com os de caráter subjetivo, abstrato, não-mensurável; efetivo, armamento, moral, estrutura, opinião pública, enfim, tudo deve ser computado ao se realizar a avaliação da Expressão Militar do Poder Nacional.

Os **indicadores** a seguir enunciados representam importantes elementos a serem considerados quando se está pretendendo fazer a referida avaliação.

7.1 — Indicadores Militares

São elementos que permitem a formulação de um juízo de valor estimativo sobre a capacidade da Expressão Militar do Poder Nacional, isto é, sua avaliação.

Os indicadores militares são obtidos, em princípio, pela apreciação dos fundamentos e fatores da Expressão Militar do Poder Nacional.

7.1.1 — Indicadores Mensuráveis

- Efetivos (global e de cada Força Singular).
- Percentagem da população para efeito de Mobilização de Pessoal (inclusive prazos).
- Duração do Serviço Militar.
- Tipo de Recrutamento.
- Material Bélico e Equipamentos (quantidade, tipo, origem).
- Adequação da Estrutura Militar.
- Gastos Militares e comprometimento do PNB.

7.1.2 — Indicadores Apreciáveis

- Moral Militar
- Grau de Instrução, Adestramento e Aprestamento.
- Capacidade do Alto Comando.
- Adequação da Doutrina Militar.
- Grau de Integração das Forças Armadas.
- Apoio da Opinião Pública.
- Situação Geoestratégica.
- Capacidade de Mobilização.
- Recursos Econômicos.
- Desenvolvimento Tecnológico.

8 — MODELO MILITAR

A Expressão Militar do Poder Nacional pode ser visualizada seja em relação aos elementos dinâmicos que influem sobre seus fundamentos, seja em relação aos elementos estruturais da nação capazes de expressar poder, seja em relação a canais de expressão, realizadores de atividades. Em qualquer das abordagens — fatores, componentes ou órgãos — ressaltar-se-á a conformação básica de qualquer um deles aos fundamentos: recursos humanos, território e instituições. E ainda, a inextricabilidade das ligações, ou seja, a impossibilidade de se realizar a análise por uma daquelas vias sem se recorrer às demais e sem alicerçar-se nos elementos básicos da nacionalidade. Daí porque, ao considerar-se os meios predominantemente militares que promovem a coação ou a dissuasão, é preferível apreciá-los dentro de um enfoque sistêmico, que permita uma visão abrangente sem descuidar da interdependência dos componentes em jogo.

A Expressão Militar do Poder Nacional, caracterizada, assim, como um sistema de atividades de finalidade militar que segue um padrão de operações, poderá ser reduzida a um modelo, dito Modelo Militar. Este modelo, mostre ele o essencial de algo a ser perseguido, represente uma simplificação da realidade ou caracterize a síntese viável dessas posições dialéticas, conterà em si as influências do ambiente onde se situa aquele sistema, incluindo-se aí a reação em face dos objetivos, das doutrinas, das políticas e das estratégias da nação em causa.

Por intermédio da representação abreviada, embora imperfeita, do **ser** e do **dever ser**, e de seus estágios intermediários — que é um Modelo Militar — uma Doutrina de Ação Política permitirá que se sinta mais facilmente como agiram os condicionantes de cada estado nacional sobre suas Forças Armadas e sobre os conjuntos de atividades nacionais a elas ligadas e, conseqüentemente, como Forças e conjuntos responderam ao que lhes era solicitado em face de todos os elementos em presença. O Modelo Militar tem, pois, sua razão de ser, como os das demais expressões do Poder Nacional, quer como síntese para a previsão, quer como esquema de projeto. Ele traz em si marcas inconfundíveis que retratam todo o processo histórico-cultural. Terá características distintas, se as Forças Armadas forem elitistas ou se, ao contrário, provierem de todas as camadas da comunidade nacional ou, então, se formadas maciçamente das camadas socialmente menos favorecidas; se são avessas, ou não, a toda e qualquer forma de discriminação, de fundo étnico ou religioso; se possuem interesses próprios ou se, tradicionalmente, fazem seus os interesses da Nação. Ele demonstra a capacidade do sistema

de atividades de finalidade militar para reagir aos fundamentos e fatores do Poder Nacional e para estabelecer ou reformular componentes e órgãos de sua Expressão Militar.

Os formuladores e executores de uma Doutrina de Ação Política poderão, assim, analisando modelos militares, extrair de seu conjunto os elementos mais gerais e compreender tanto as regularidades da Expressão Militar no mundo como a tipicidade das soluções nacionais.

E, por via de consequência, reforçar uma atitude crítica que permita buscar soluções realistas e nacionais para sua Expressão Militar do Poder Nacional.

9 — PREPARO E APLICAÇÃO

É o **emprego** que condiciona o preparo da Expressão Militar do Poder Nacional. Por isso, começar-se-á recordando que esse emprego se faz sentir, basicamente, na área da Segurança Nacional:

- para reduzir ou anular pressões, nos âmbitos interno e externo;
- através de ações correntes e de emergência, que produzam efeitos predominantemente militares;
- visando à conquista e à manutenção dos Objetivos Nacionais.

O preparo da Expressão Militar pode ser entendido, conseqüentemente, como o aprestamento de todos os seus elementos componentes, de modo a se aperfeiçoarem os de caráter mutável e a se adaptarem aos mutáveis, visando, basicamente, à aplicação constitucional das forças que o integram.

Em situação de emergência, no âmbito interno ou no externo, o Poder Nacional Atual e o Potencial Nacional devem ter condições de proporcionar à Expressão do Poder Nacional meios de toda ordem que, atendendo às suas crescentes necessidades, interfiram ao mínimo na vida nacional, particularmente no moral de sua população.

O preparo e aplicação do Poder Nacional são indispensáveis à efetivação da Política Nacional como um processo global, harmônico e continuado. Esse processo visa a oferecer recursos de toda ordem, necessários às ações estratégicas planejadas, correntes ou de emergência, porque a aplicação do Poder Nacional impõe integração em suas ações estratégicas, equalizando-as sem distinguir os campos do desenvolvimento ou da segurança.

10 — CONCLUSÃO

A Expressão Militar do Poder Nacional é caracterizada pelos efeitos que gera na área da Segurança Nacional, tanto no campo interno como no externo.

A Expressão Militar tem suas raízes na força e obtém seus efeitos pela ameaça ou pelo emprego dessa força.

Não se pode justificar a hipertrofia das Forças Armadas em detrimento do processo desenvolvimentista de uma nação, mas não se admite, por ilógico e temerário, que a Expressão Militar de um Poder Nacional seja colocada em plano menor, à míngua de recursos e de incentivos técnicos, na falsa concepção de que a prioridade absoluta deve ser dada ao campo do Desenvolvimento.

Não existem nações desarmadas, porque nenhuma delas seria capaz de desfazer-se de seu poder militar para merecer, por esse ato magnânimo e cândido, o respeito e o profundo afeto de todos os povos. Não há fórmula miraculosa capaz de manter a paz, sem ameaças de conflitos internos ou de guerra entre os povos. A ser realidade essa utopia, compreenderíamos total despreocupação com a Expressão Militar do Poder Nacional.

A amplitude das **Ações Complementares** não deve absorver as atividades básicas das Forças Armadas, para que não seja afetada sua capacidade operacional, nem desvirtuada sua missão precípua, porque desta forma estaria comprometida a Segurança Nacional.

CAPITULO III

SEÇÃO I

SEGURANÇA NACIONAL

- 1 — SEGURANÇA
- 2 — AMBIENTE DA SEGURANÇA
- 3 — ASPECTOS DA SEGURANÇA
- 4 — SEGURANÇA NACIONAL
- 5 — DOCTRINA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA
- 6 — SEGURANÇA E DEFESA
- 7 — SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO
- 8 — BIBLIOGRAFIA

SEGURANÇA NACIONAL

1 — SEGURANÇA

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

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

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

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (Organização das Nações Unidas, 10 Dez 1948), por sua vez, diz em seu artigo 3.º que "todo indivíduo tem direito à segurança de sua pessoa" e, em seu artigo 7.º, que "todos têm o direito de ser protegidos". Para isso, desde muito, o Direito atribui responsabilidades a um Estado a serviço de todos, mas que de todos exige os deveres necessários

à manutenção da Ordem Pública. O exato equilíbrio entre as obrigações e as responsabilidades do Estado — voltado para o interesse coletivo e detentor do monopólio da força — e as do cidadão — possuidor de direitos naturais inalienáveis, mas subordinado à vontade geral — constitui um dos mais difíceis problemas que os dirigentes de uma nação devem enfrentar.

Por outro lado, abandonando o campo interno e passando à grande arena mundial, verifica-se que a aspiração de segurança das nações é também uma regra. A existência simultânea de numerosos centros de decisões, os cento e tantos estados que formam hoje a comunidade das nações, acarreta, como entre os indivíduos, o choque de interesses, o conflito. Todos pretendem sobreviver, num mundo dominado pela autonomia e, conseqüentemente, pela rivalidade. Nos diversos países, povo e governo têm interesse em perpetuar sua existência na forma que desejam e que lhes é essencial para sua realização. Por isso, a Segurança se apresenta como aspiração real dos Estados-Nações e móvel de grande número de ações políticas nas relações internacionais. Estas ações se conjugam com o fortalecimento da Expressão Militar do Poder Nacional, ainda a *ultima ratio* na solução dos problemas entre Estados, apesar do sonho idealista de um desarmamento para a paz universal.

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

“Um desarmamento sensato é uma outra armadura da paz... A sua fraqueza, que se afigura incurável para os diagnósticos que se dizem realistas, dos estudos históricos e antropológicos, provém especialmente do fato de o desarmamento militar dever ser comum e geral, a fim de não vir a constituir um imperdoável erro de impossível otimismo, de ingenuidade cega e de excitante ocasião propícia para a prepotência de outrem. O desarmamento ou é atuado por todos, ou então é um delito por falta de defesa: a espada, no concerto da humana convivência, como esta se processa histórica e concretamente, não tem porventura sua razão de ser, para a justiça e para a paz? (Cfr Rom. — 13,4)”.

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

2 — AMBIENTE DA SEGURANÇA

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

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

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

Sobreleva, no entanto, dentre todas as razões, a profunda crise do mundo contemporâneo, razão maior da insegurança generalizada entre as nações e dentro das próprias comunidades nacionais.

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

3 — ASPECTOS DA SEGURANÇA

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

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

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

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

Se ao Estado cabe a responsabilidade de prover a Segurança Individual e a Comunitária, cabe-lhe também assegurar o grupo nacional, como um todo, contra interferências diversas, para que possam ser satisfeitos os interesses e aspirações nacionais. É a Segurança Nacional, que forçosamente terá de apoiar-se em um Poder

Nacional fortalecido harmonicamente por uma Expressão Política, caracterizada pela legitimidade e pela atuação dinâmica de componentes e órgãos estribados em legislação adequada; por uma Expressão Psicossocial que represente uma população de elevado nível sob os aspectos estáticos e dinâmicos, integrada num ambiente adequado e dotada de instituições sociais representativas; por uma Expressão Econômica que possibilite à nação um desempenho eficiente no plano interno e soberano no plano internacional; e, finalmente, por uma Expressão Militar alicerçada no fortalecimento das outras três expressões e, por sua vez, capaz de atuar com rapidez, eficiência e eficácia, para alcançar ou preservar os Objetivos Nacionais em face dos antagonismos ou pressões que justifiquem a aplicação violenta do Poder Nacional.

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

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

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

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

4 — SEGURANÇA NACIONAL

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

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

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

Vale, agora, apresentar seu conceito:

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

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

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

5 — DOCTRINA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA

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

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

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

Reitere-se, todavia, que o propósito e o alcance da Doutrina Política Nacional de Segurança não devem ser interpretados além do plano meramente acadêmico, já que, por força da situação institucional desta Escola, sua Doutrina não tem natureza imperativa.

Além disso, políticos não decidem à Juz e ao abrigo de uma meditação doutrinária. Estão sempre a braços com a realidade conjuntural, que lhes impõe um compromisso entre a ética e a eficiência, numa trajetória de erros e acertos em constante reavaliação.

6 — SEGURANÇA E DEFESA

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

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

“A Defesa se organiza com o fim especial de repelir um ataque previsto, ao passo que a Segurança, no sentido em que a encaramos, é estabelecida como cobertura integral contra tipo de ameaça que ela própria — a Segurança — torna inoperante e desencoraja.”

E sintetizava:

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

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

“O conceito tradicional de defesa nacional coloca mais ênfase sobre os aspectos militares da segurança e, correlatamente, sobre os problemas de agressão externa. A noção de segurança é mais abrangente. Compreende, por assim dizer, a defesa global das instituições, incorporando, por isso, os aspectos psicossociais, a preservação do de-

envolvimento e da estabilidade política interna; além disso, o conceito de segurança, muito mais explicitamente que o de defesa, toma em linha de conta a agressão interna, corporificada na infiltração e **subversão ideológica** . . .”

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

7 — SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

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

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

Afirmava-se inicialmente que a relação que unia os dois termos era de mútua causalidade: quanto mais desenvolvida fosse uma nação, mais segurança teria; quanto mais em segurança estivesse, mais facilidade haveria no seu desenvolvimento. O Secretário da Defesa norte-americano, Robert McNamara, em obra mundialmente citada, apresentou a relação entre a instabilidade política e o desenvolvimento, com dados definitivos à época. Mais tarde, contudo, verificaram-se outras complexidades que tornavam a relação, embora de grande valia, sujeita a restrições. O desenvolvimento em si pode, inclusive, acarretar razões de insegurança, como o tão mencionado “despertar das expectativas crescentes”. A Segurança necessita ser adequada e medida para que não se torne um entrave ao Desenvolvimento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inseparáveis os dois conceitos, contidos ambos, como situação, no Bem Comum, depreende-se que seu próprio estudo diferenciado resulta de uma abstração metodológica, ditada por motivos didáticos. Somente no plano prático das ações é que se poderá encontrar a preponderância de um ou de outro aspecto, sendo certo, ainda assim, que as repercussões serão sempre globais, isto é, uma ação voltada ao Desenvolvimento repercutirá, normalmente, sobre a Segurança e vice-versa.

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

8 — BIBLIOGRAFIA

- ARON, Raymond — **Paix et Guerre entre les Nations** — Calmann Levy 3.^a ed., Paris, 1962.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar — C-01-67 — **Segurança e Desenvolvimento. Conceito de Segurança Nacional** — ESG, Rio, 1967.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA — C4-123-70 — **Política Nacional** — ESG, Rio, 1970.
- LYRA TAVARES, Aurélio de — **Segurança Nacional, Antagonismos e Vulnerabilidades** — Bibliex, Rio, 1958.
- McNAMARA, Robert S. — **A Essência da Segurança** — Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho — IBRASA, S. Paulo, 1968.
- PAULO VI, Papa — **As Verdadeiras Armas da Paz** — Vaticano, 1975.

CAPÍTULO III

SEÇÃO II

GUERRA CONTEMPORÂNEA

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA GUERRA
- 3 — CONCEITUAÇÃO DE GUERRA
- 4 — TIPOS E FORMAS DE GUERRA
- 5 — CARACTERÍSTICAS DA GUERRA CONTEMPORÂNEA
- 6 — CIÊNCIA, TECNOLOGIA E GUERRA
- 7 — CONCLUSÃO
- 8 — BIBLIOGRAFIA

GUERRA CONTEMPORÂNEA

1 — INTRODUÇÃO

A guerra é um fenômeno freqüente ao longo da história da humanidade. Com efeito, a história começou por ser exclusivamente a dos conflitos armados e é provável que jamais deixe totalmente de ser a descrição das batalhas, isto porque as guerras são, a um só tempo, os pontos de referência cronológicos mais nítidos e os limites que assinalam as grandes reviravoltas dos acontecimentos. Foi pela guerra que fizeram sua ascensão todas as civilizações novas; foi pela guerra que pereceram quase todas as civilizações conhecidas. E se a sociologia é "a história entendida de certa maneira", não seria de todo absurdo dizer-se que foi a guerra que gerou a história.

Contudo, no intuito de se entender a guerra, será vantajoso recordar, de forma resumida, as principais características que apresentou através dos tempos, para se poder apreciá-la corretamente nos seus aspectos atuais, quando ela, extrapolando o quadro restrito de uma atividade militar, ganha um sentido global, com o envolvimento conjunto de todas as Expressões do Poder Nacional.

2 — EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA GUERRA

A guerra tem sua gênese nas próprias origens da sociedade humana. Ela guarda as características de cada época. De início tinha o aspecto de luta entre grupos e hordas, evoluindo para o choque entre organizações de senhores feudais e de soberanos, mais tarde para o conflito entre nações e para o conflito violento entre grupos de nações coligadas.

Na Idade Antiga, as guerras apresentavam como propósito principal o domínio completo dos povos vencidos, caracterizado pela perda de bens materiais e pela imposição de novos valores espirituais.

Depois, a humanidade viu-se a braços com o predomínio das guerras de um soberano contra outro, ainda com características de guerra de conquista. Os efetivos eram constituídos primordialmente de mercenários e, na sua falta, de profissionais de carreira, inteiramente separados dos civis e das demais atividades do Estado. O povo, embora soubesse que o país estava em guerra, mantinha-se à margem dos acontecimentos, deles se apercebendo apenas por seus efeitos.

O advento das guerras entre nações, na preservação da independência ou em nome da segurança, e o conseqüente surgimento do espírito de nacionalidade, trouxe consigo a participação do elemento civil na guerra.

A Revolução Francesa, oferecendo uma nova concepção política para os povos, provocou grande mudança no aspecto da guerra, não pela adoção de novos métodos ou meios, mas, antes, pelo novo posicionamento que deu ao homem comum no campo de batalha. O canhoneio de Valmy, ocorrido em 20 de setembro de 1792, quando um improvisado exército popular francês repeliu um exército prussiano de veteranos, pode ser considerado como o marco do início das guerras dos povos e, conseqüentemente, o fim da era das guerras entre os reis.

À Revolução Francesa seguiu-se a Era Napoleônica, onde ao conceito de **nação em armas** foi adicionado o modelo de guerra de movimento, baseado num planejamento científico e analítico, numa judiciosa norma de trabalho de estado-maior e na ascendência da ofensiva.

A Revolução Industrial torna-se causa principal de grande mutação. O progresso da indústria assegurou aos combatentes a utilização de grande quantidade de armamento aperfeiçoado, de meios de transporte mais rápidos e de toda sorte de outros recursos.

A partir do último quartel do século XIX, a infra-estrutura econômica das nações passa a ser o suporte decisivo da guerra, já não apenas como elemento essencial a sua preparação e realização, mas sim como objetivo da própria guerra.

A Primeira Guerra Mundial, rica em contribuições de toda sorte, apresentou ainda, e pela primeira vez na História, o emprego generalizado de agentes químicos e o nascimento do poder aéreo em escala crescente, introduzindo profundas modificações nas concepções das futuras operações.

A Segunda Guerra Mundial trouxe, por sua vez, novos subsídios à arte da guerra, nos seus aspectos essencialmente estratégico e tático; um dos mais importantes foi o largo emprego dos blindados. Nessa guerra, o receio de retaliação no campo químico e, já então, também no campo biológico, fez com que não fossem praticamente realizadas operações desses tipos. Todavia, o desfecho do maior conflito de todos os tempos correspondeu à estréia da arma atômica na guerra.

No presente século, com a plethora e pujança dos veículos de divulgação e com as modernas técnicas de comunicação de massa, o apoio moral e espiritual do povo, por imprescindível, passou a ter especial importância. Na guerra tornou-se imperativo um permanente e integral espírito de solidariedade entre os combatentes e a população, isto é, autêntica unidade de propósitos em âmbito nacional. As nuances da guerra total, em particular pelo grande emprego das operações psicológicas, vêm exigindo modificações estruturais, especialmente no campo psicossocial, com vistas a atenuar suas vulnerabilidades.

Alguns conflitos recentes permitiram importantes conclusões. A guerra entre Israel e o Mundo Árabe, desencadeada a meio do "equilíbrio do terror nuclear", comprovou que, apesar do estágio de tecnologia atingido, a guerra convencional, principalmente a de ênfase nas operações descentralizadas, não perdeu sua atualidade. Por outro lado, o insucesso dos norte-americanos no Vietnã acentuou a dificuldade, mesmo para uma superpotência, de dominar um povo.

Dentro da ênfase à filosofia da estratégia indireta, preventiva da hecatombe nuclear, a guerra revolucionária comunista e a guerra convencional limitada cresceram de importância em uma escalada nunca vista anteriormente, em especial esta última, quando a exploração de antagonismos regionais, existentes ou potenciais, dão origem a conflitos restritos, que nem por isto deixam de ameaçar e pôr em risco o equilíbrio estratégico global.

Os países em desenvolvimento, em virtude da precariedade de recursos, encontram grande dificuldade em equacionar e prover sua segurança e defesa, não só por força dos fatores revolucionário e nuclear, como também pela maior vulnerabilidade aos problemas externos, particularmente aqueles que envolvem os interesses das grandes potências.

Sob o ponto de vista nuclear, por exemplo, não têm os países de fora do Clube Atômico como se defender, com meios próprios, de uma agressão daquela natureza, ou sequer revidá-la ou dissuadi-la. Daí a grande importância dos pactos ou acordos de segurança coletiva e a atuação dos organismos internacionais na preservação da paz.

A guerra do futuro pode provocar as mais extremadas consequências, mercê da extraordinária aceleração científico-tecnológica. Pela primeira vez na História, as superpotências possuem capacidade para, destruindo-se, destruir a própria humanidade. Essa é a terrível ameaça que cabe à razão e ao bom senso dos dirigentes dessas potências impedir que se concretize.

3 — CONCEITUAÇÃO DE GUERRA

Através dos tempos, a guerra tem sido conceituada das mais diferentes maneiras, por observadores colocados nos mais diversos ângulos. Para Heráclito, era a própria raiz do mundo; von Bernhardi a considerava a continuação da política normal por outros meios.

Dentre os inúmeros estudos sobre a guerra, cabe considerar principalmente os que são de autoria do General Karl von Clausewitz. Por sua influência e dos intérpretes de sua obra póstuma, durante mais de um século, tornou-se norma básica da Doutrina Militar que a destruição das forças principais do inimigo, no campo de batalha, constitui o único e verdadeiro objetivo da guerra. A obra de Clausewitz, pelo menos em suas concepções essenciais, permanece válida na era nuclear.

Estreitamente ligado ao nome de Clausewitz, merece citação o de Antoine Henri Jomini, grande pensador militar suíço. Enquanto Clausewitz se deteve no estudo da guerra em si mesma, isto é, nos problemas filosóficos da guerra, Jomini se ocupou dos seus aspectos práticos, como um sistematizador de novas concepções, em particular da estratégia.

O General Ludendorff postulava que, na guerra, uma nação ou coligação de nações devia colocar tudo a seu serviço, e, na paz, deveria colocar tudo a serviço da próxima guerra, aduzindo que esta era a mais alta expressão da **vontade de viver** nacional; conseqüentemente, a política precisava ajustar-se à preparação para a guerra.

Segundo o General Beaufre, um dos mais credenciados representantes do moderno pensamento militar francês, a guerra é a arte de fazer concorrer a força para a realização dos fins da política.

Mais recentemente, passou-se a apontar a estratégia de ação indireta como a idéia-chave da guerra contemporânea: um conjunto de ações políticas, econômicas, psicossociais e de apoio logístico, coadjuvadas eventualmente por ações militares e restritas a universos limitados de um só Estado, quase sempre relegado aos estágios do subdesenvolvimento.

A concepção de guerra adotada pelos comunistas baseia-se nos estudos de Lenine, para o qual a paz é a continuação da guerra por outros meios, devendo a guerra ser tratada como um todo. Lenine foi profundo estudioso das obras de Clausewitz, em busca de idéias militares gerais que servissem aos fundamentos do marxismo.

A versão marxista-leninista de guerra é a de guerra total, uma guerra única, muito mais ampla, no tempo e no espaço, em homens e armas, em ações estratégicas, em métodos e atitudes, do que a guerra total da concepção de Ludendorff. Essa guerra única, indivisível, global e permanente, tem por objetivo final a vitória da revolução comunista no mundo.

A concepção chinesa de guerra se baseia na utilização de elementos militares ou de outra natureza, sem preocupações éticas ou jurídicas.

Ambas as versões se desenvolvem segundo uma concepção estratégica indireta, ou de ação indireta, levando sempre em consideração a possibilidade de evoluir para uma estratégia direta, em que os poderes militares antagônicos se empenhem em uma batalha decisiva.

A meio dessa pluralidade de conceitos, fácil será concluir que o conceito de guerra depende de quem o formula e, obviamente, decorrerá de sua formação filosófica, ideológica e cultural, do momento histórico vivido, além de fatores de ordem moral e ética relativos às finalidades da guerra.

Nos trabalhos desta Escola adota-se a conceituação de Clovis Bevilacqua, generalizadamente aceita no Direito Público Internacional:

Guerra é a luta armada entre dois ou mais Estados para resolver um conflito levantado por eles.

Ou, em uma palavra, para que a guerra exista, há necessidade da concorrência de dois fatores de natureza geral:

- centros autônomos de decisões, com poder suficiente para tentar concretizá-las;
- objetivos conflitantes, permanentes ou conjunturais, estabelecidos pelas políticas desses centros.

É claro que tal conceito de guerra não satisfaz nem abrange integralmente os vários tipos de guerra ora existentes, no mundo dos nossos dias. Por exemplo, dificilmente se poderia adaptar esse conceito à sistemática da guerra revolucionária, de *status* não declarado e de agressão indireta. Mas, sem dúvida alguma, o conceito acima serve de base a uma visualização em termos amplos do que se entende por guerra.

O Direito Público Internacional, hoje o conjunto de normas jurídicas que regem as relações entre Estados, foi, nos seus primórdios, o Direito de Guerra, um conjunto de regras que os beligerantes devem seguir entre si e nas relações com os neutros.

Dentro do Direito Público Internacional, as normas mais violadas são as do Direito de Guerra. E esta crise provém do fato de suas normas serem extremamente antigas e não se coadunarem com os engenhos de guerra de hoje.

O Direito de Guerra, como mencionado, estabelece regras relativas aos direitos e deveres dos beligerantes entre si e destes em relação aos neutros. Admite existir o uso de força, sem que exista o estado de guerra. Considera a guerra como um estado de fato, mas que acarreta conseqüências jurídicas. A declaração de guerra ou o começo das hostilidades determina o aparecimento do estado de guerra. O primeiro efeito do estado de guerra é atribuir a qualidade de beligerantes aos Estados em luta e conferir-lhes os direitos ou faculdades que o Direito Internacional liga a essa qualidade.

Inimigos devem ser apenas os Estados beligerantes, e não os respectivos cidadãos, porque se considera que a guerra externa é feita não entre particulares, mas entre Estados.

O grande triunfo do Direito Público Internacional foi sem dúvida a Convenção da Cruz Vermelha de 1864, após a Guerra da Crimeia. Ela vem sofrendo revisões sucessivas, a meio do paradoxo entre a sofisticação dos engenhos de guerra e o conseqüente incre-

mento da mortandade, de um lado, e o aumento do sentimento humanitário em todo o mundo, de outro lado.

A Primeira Guerra Mundial marcou um retrocesso dessas regras penosamente elaboradas. A este retrocesso seguiu-se a fundação da Sociedade das Nações e a assinatura de um protocolo sobre gases asfixiantes, em 1925. O ponto mais alto foi alcançado com o Pacto Kellogg — Briand, de 1928, que colocou a guerra fora da lei.

Mas o que se colocou fora da lei foram as guerras de agressão, permanecendo válidas as guerras defensivas. A Carta da ONU espelha perfeitamente esta filosofia; não há, em todo o seu contexto, a não ser no início e assim mesmo para condená-la, a expressão **guerra**. Estabelece a sua legitimidade apenas em dois casos: legítima defesa individual ou coletiva, ou quando por decisão do Conselho de Segurança da ONU. E para evitar pretextos a essa legítima defesa, expressa que ela só será válida em caso de ataque armado e, assim mesmo, a título precário.

A guerra interna obviamente escapa à filosofia da ONU. Teoricamente não deveria suscitar maiores problemas para o Governo agredido, que então recorre ao Direito Penal, tratando os agressores como criminosos comuns. Evidentemente, quando a insurreição se instala de modo definitivo ou os revoltosos têm o reconhecimento de beligerantes, o problema transcende o campo do Direito Penal Comum para se situar no âmbito do Direito Público Internacional. Mas a guerra interna, ao contrário da guerra internacional, não é proibida pelo Direito Internacional, que reconhece o direito de revolução e qualifica os revolucionários como criminosos políticos. Junte-se a isto as lutas pela independência, reconhecidas pela ONU, e teremos um quadro complexo, onde cada vez mais se avoluma a dificuldade em separar a guerra interna da internacional.

4 — TIPOS E FORMAS DE GUERRA

As expressões correntes em vários setores de atividades têm emprestado à guerra uma multiplicidade de tipos e formas, utilizando-se termos que, maioria das vezes, são sinônimos ou querem dizer quase a mesma coisa.

Assim, dentro de um quadro amplo, a Guerra Contemporânea poderia admitir a seguinte classificação:

Enfoque/Abordagem	Tipos/Formas
Quanto à época histórica	Guerras Primitivas, Guerras Medievais e Guerras Modernas
Quanto à amplitude	Guerra Limitada, Guerra Geral ou Guerra Total, Guerra Global ou Guerra Mundial
Quanto ao âmbito	Guerra Externa, Guerra Internacional, Guerra Interna, Guerra Civil, Guerra Insurrecional, Guerra Revolucionária, Guerra Irregular, Guerra Patriótica, Guerra Regular, Guerra Declarada, Guerra Não-Declarada
Quanto ao fins políticos	Guerras de Intervenção, Guerras de Equilíbrio, Guerras de Independência, Guerras de Resistência, Guerras Separatistas, Guerras de Propaganda, Guerras Privadas, Guerras de Secessão, Guerras Religiosas, Guerras Sociais
Quanto ao grau de iniciativa	Guerras Ofensivas, Guerras Defensivas, Guerras Preventivas
Quanto ao ponto de vista econômico	Guerras Coloniais, Guerras de Conquista, Guerras Imperialistas, Guerras de Comércio, Guerras de Mercado, Guerras de Penúria, Guerras de Abundância
Quanto ao ponto de vista ideológico ou psicológico	Guerra Quente, Guerra Fria, Guerra Psicológica, Guerra de Nervos, Guerra de Classe
Quanto aos meios empregados	Guerra Química, Guerra Biológica, Guerra Radiológica, Guerra Eletrônica, Guerra Convencional, Guerra Clássica, Guerra Nuclear, Guerra Não-Nuclear, Guerra Naval, Guerra Aérea, Guerra de Blindados

A Escola adota uma classificação simplista de guerra, mas nem por isto restritiva, que vale sobretudo pelo esforço de síntese que representa:

Tipos	Formas
Guerra Clássica	Guerra Convencional Guerra Nuclear
Guerra Não-Clássica	Guerra Insurrecional Guerra Revolucionária

Há autores que preferem as expressões **regular** e **irregular** em substituição, respectivamente, a **clássica** e **não-clássica**, no propósito de evitar a conotação do adjetivo "clássica" com as noções de tradicional e antigo, que, certamente, não abrangeriam a guerra nuclear.

5 — CARACTERÍSTICAS DA GUERRA CONTEMPORÂNEA

5.1 — Guerra Clássica

A guerra clássica apresenta como características principais:

- é externa e entre Estados;
- é declarada;
- é reconhecida por organismos internacionais;
- utiliza, em princípio, a plena capacidade das forças militares.

É oportuno observar que, nos conflitos dos últimos tempos, deixou de ser frequente a característica de ser a guerra previamente declarada.

5.1.1 — Guerra Convencional

É a forma de guerra realizada dentro dos padrões clássicos e com o emprego de armas convencionais, podendo ser total ou limitada, quer pela extensão da área conflagrada, quer pela amplitude dos efeitos a obter.

A guerra convencional constitui, ainda, o objetivo principal da preparação e do adestramento das Forças Armadas da grande maioria dos países, numa demonstração inequívoca de que não se acha ainda superada. Deve-se considerar, porém, que as guerras são sempre diferentes, nos métodos e processos, das que as antecederam.

5.1.2 — Guerra Nuclear

A chamada guerra nuclear é caracterizada pelo emprego de armas nucleares como instrumento de guerra, em escala estratégica ou tática.

Pode ser total ou limitada, tanto pela extensão da área conflagrada quanto pela dos efeitos desejados.

As armas nucleares, por seu grande alcance, extraordinária potência e efeitos múltiplos, são essencialmente de emprego estratégico, visando particularmente às fontes de poder do inimigo e suas formas estratégicas de ataque. Essas características (alcance, potência e efeitos), reduzidas a limites convenientes, asseguram ao armamento nuclear um papel proeminente também no campo tático, sem que, todavia, tais limites estejam ainda claramente definidos.

A natureza invariável dos engenhos nucleares, por decorrerem seus efeitos destruidores da liberação de energia através de reações que envolvem sempre o núcleo atômico, seja fusão, seja fissão, induz à classificação de tais engenhos como táticos ou estratégicos.

A guerra nuclear, entretanto, é considerada como de realização improvável num futuro previsível, sendo cada vez mais reduzido o grau de probabilidade de seu desencadeamento.

A confrontação nuclear da atualidade envolve, além da existência de sistemas adequados de armas nucleares (de ataque e de defesa), a necessidade de informações estratégicas e, ainda, a adoção de complexas medidas de defesa civil. Essa confrontação pode, todavia, vir a tornar-se instável, por maior desenvolvimento tecnológico do armamento ou mesmo por erro grosseiro de avaliação política.

A paz mundial é, hoje em dia, função do "equilíbrio do terror", metáfora que indica a capacidade recíproca dos dois blocos antagônicos para dissuadir a agressão, quer pela possibilidade de retaliação, quer pela simples ameaça, desestimuladora por si mesma.

Subsistirá sempre, todavia, enquanto existirem armamentos nucleares, a possibilidade de eclosão de uma guerra nuclear, como conseqüência da escalada dos conflitos internacionais.

5.2 — Guerra Não-Clássica

É aquela que se desenvolve, quase sempre, no universo de apenas um Estado e, assim sendo, consiste na luta violenta pelo poder.

Por ser guerra basicamente de agressão indireta, as organizações internacionais não encontram suporte para aplicar-lhe uma condenação formal.

Dois tipos de guerra não-clássica podem ser apreciados:

Guerra Insurrecional é o conflito interno em que parte da população, auxiliada (ou não) do exterior, se contrapõe a um Governo, visando à sua deposição ou pretendendo impor-lhe condições.

Guerra Revolucionária é o conflito, normalmente interno, estimulado ou auxiliado do exterior, inspirado geralmente em uma ideologia, e que visa à conquista do poder pelo controle progressivo da nação.

Ambas trazem o estigma da luta pelo poder. A Guerra Insurrecional atua diretamente contra o Estado, visando à derrubada do Governo constituído ou à aceitação, por este, de determinadas e específicas condições a lhe serem impostas. Por outro lado, a Guerra Revolucionária, ainda que agindo também contra o Estado, visa ao controle progressivo da nação, de toda a nação, para finalmente chegar à conquista do poder. O grande divisor de águas entre uma e outra é a existência, na Guerra Revolucionária, de um substrato ideológico, base e fundamento desta modalidade de guerra não-clássica.

As lutas pela independência, objetivando à formação de um novo Estado, enquadram-se geralmente na tipologia da guerra insurrecional, embora na atualidade, com freqüência, estejam sujeitas à infiltração da ação comunista. A Guerra Revolucionária Comunista, por outro lado, é um exemplo eloqüente de Guerra Revolucionária que a História nos tem mostrado, nestes últimos 60 anos, como o fator onipresente do mundo de nossos dias e que, por isto mesmo, recebe um tratamento mais detalhado neste mesmo capítulo, enfocando principalmente sua utilização na expansão comunista.

6 — CIÊNCIA, TECNOLOGIA E GUERRA

Um dos aspectos mais atuais da guerra contemporânea é o relativo à utilização militar do espaço cósmico, decorrência quase natural do desenvolvimento tecnológico, estimulado por motivos de prestígio internacional e de necessidade de segurança.

Até agora, a utilização do espaço cósmico tem-se limitado ao emprego de satélites de observação, o que não exclui, absolutamente, a possibilidade do emprego de veículos portadores de armas nucleares.

Essa preocupação se traduz no Tratado Sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e no Uso do Espaço Cósmico, aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas e em vigor desde outubro de 1967. Proíbe a colocação em órbita de qualquer objeto portador de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa, assim como a instalação de tais armas em corpos celestes ou sua colocação no espaço cósmico, além de estabelecer que a Lua e demais corpos celestes só podem ser utilizados para fins pacíficos.

Analogamente, cabe também apreciar a utilização militar do fundo dos mares e oceanos, no contexto da guerra contemporânea. Embora sendo amplamente reconhecidas suas possibilidades para emprego tanto de armas convencionais como nucleares, há um consenso geral no sentido de se evitar a colocação de armas de destruição em massa e a construção de instalações militares no fundo dos mares e oceanos.

A massa líquida pode constituir dificuldade para a detecção das instalações e armas localizadas sob a mesma, até quando são utilizados satélites artificiais equipados com sensores remotos. Sob o aspecto militar, o fundo dos mares e oceanos presta-se também para a instalação de mísseis nucleares, possibilitando o seu afastamento das áreas populosas, e ainda para a colocação de armas convencionais ou nucleares de controle a distância.

O problema, dada sua grande relevância no quadro da guerra contemporânea, vem sendo seriamente considerado pela Organização da Nações Unidas, tendo-se manifestado duas tendências: uma, no sentido de ser o fundo dos mares e oceanos, além do limite das águas territoriais, utilizado exclusivamente para fins pacíficos (URSS); e outra, favorável a seu uso com propósitos pacíficos, mas admitindo a instalação de armas defensivas, à exceção das de destruição em massa (EUA).

MS. 92-R-19 U.V. 1. 69P-592

Ainda dentro do quadro da guerra clássica, encontra-se também a chamada guerra biológica, expressão que define o uso de microorganismos vivos ou de toxinas, com a finalidade de causar baixas nas forças armadas, ou mesmo nas populações inimigas, e também de destruir seus rebanhos ou plantações. Sua potencialidade é óbvia, apesar das dificuldades de ordem moral, política e técnica de sua aplicação.

Por outro lado, a obtenção de agentes biológicos está ao alcance de países menos desenvolvidos, sendo, além do mais, extremamente difícil o controle internacional de sua fabricação e estocagem.

A ameaça crescente da possibilidade de utilização de agentes biológicos determinou uma revisão do Protocolo de Genebra, com o objetivo de evitar o uso de arma química ou bacteriológica.

As armas químicas já estavam reguladas pelo mencionado Protocolo de Genebra, de 1925. Entretanto, a exemplo do que foi dito sobre os agentes biológicos, os agentes químicos são de fabricação relativamente fácil, o que os coloca ao alcance de qualquer país que disponha de infra-estrutura químico-industrial, sendo, igualmente, de difícil controle internacional.

Mais recentemente, os assuntos de guerra química e biológica têm sido analisados separadamente. Em 1972 foi estabelecida a "Convenção sobre a proibição do desenvolvimento, produção e estocagem de armas biológicas e à base de tóxicos e sua destruição", aberta a assinaturas em 10 de abril de 1972 e já aprovada pelo Brasil.

Os agentes químicos constituem ainda ameaça potencial no quadro das guerras contemporâneas e, como já se verificou anteriormente, podem voltar a ser empregados.

7 — CONCLUSÃO

A guerra, como fenômeno social, continuará a existir nos vários tipos e formas, por ser, em verdade, uma contingência da vida do homem quando integrado em agrupamentos humanos. Ela evoluiu muito ao longo da História; o acelerado avanço científico-tecnológico proporcionou-lhe um sofisticado e poderosíssimo instrumental de destruição, que potencializa enormemente a característica de violência que tem sido a eterna constante do fenômeno.

No panorama internacional de nossos dias, prepondera a simultaneidade da ameaça nuclear e da guerra revolucionária comunista.

Acentuando os problemas internos, principalmente os dos países subdesenvolvidos, surgem agravadas as manifestações da guerra revolucionária como instrumento da estratégia comunista.

O potencial nuclear dos dois grandes pólos do poder mundial, por outro lado, tem reduzido a probabilidade de uma guerra nuclear total, à medida que aumenta a capacidade de destruição recíproca.

O mundo, por convenção, está em paz. Aumenta, porém, o número de guerras limitadas que são empreendidas por meio de ações militares localizadas e sincronizadas, com ampla atividade diplomática e psicológica.

A despeito dos esforços da diplomacia internacional para caracterizar o fenômeno da guerra, em suas formas e tipos, persistem grandes dificuldades para codificar certos aspectos jurídicos no quadro da guerra contemporânea.

Por paradoxal que pareça, o impasse nuclear torna cada vez mais necessária a existência de forças convencionais.

Como fatos condicionantes da guerra contemporânea, acentuam-se a capacidade proporcionada pela expectativa do emprego de engenhos nucleares cada vez mais poderosos e a utilização crescente da arma psicológica, ao lado do fantasma sempre presente das guerras química e biológica.

8 — BIBLIOGRAFIA

- ALPEROVITZ, Gar — **Diplomacia Atômica** — Ed. Saga, Rio, 1969.
- ALVARES, Obino Lacerda — **Uma Compreensão da Guerra**, in Estudos de Estratégia — Coord. Obino Lacerda Álvares, Bibliex, Rio, 1972.
- ARAUJO, Orestes — **Sociologia da Guerra** — Bibliex, Rio, 1959.
- BOUTHOU, Gaston — **Le Défi de la Guerre** — Presses Universitaires de France, Paris, 1976.
- BRODIE, Bernard — **Guia de Estratégia Naval** — Escola de Guerra Naval, Rio, 1961.
- CHASSIN, L. M. — **Características Gerais das Guerras** — Trad. DAM/ESG — Revue Militaire d'Information, Paris, 1948.
- CLARK, Robin — **Guerra Silenciosa** — Bibliex, Rio, 1970.
- FULLER, John Frederick Charles — **A Conduta da Guerra** — Bibliex, Rio, 1966.
- PESSOA, Mario — **Leis da Guerra e Armas Nucleares** — Bibliex, Rio, 1969.

- LUDENDORFF, Erich Maria — **A Guerra Total** — Trad. Oliveira Abrantes — Ed. Inquérito, Rio, 1941.
- GOODSPEED, D. J. — **Ludendorff** — Trad. Eloywaldo Chagas de Oliveira — Ed. Saga, Rio, 1968.
- BEAUFRE, André — **Introduction à la Stratégie** — Liv. A. Colin, Paris, 1965.
- BEVILACQUA, Clovis — **Direito Internacional Público, Tomo II** — Ed. Freitas Bastos, Rio, 1939.

CAPITULO III

SEÇÃO III

GUERRA REVOLUCIONÁRIA COMUNISTA

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — CARACTERIZAÇÃO E CONCEITUAÇÃO
- 3 — AÇÃO CONTRA A GUERRA REVOLUCIONÁRIA
- 4 — CONCLUSÃO
- 5 — BIBLIOGRAFIA

W8.A5R.9V.3.61P.396

GUERRA REVOLUCIONÁRIA COMUNISTA

1 — INTRODUÇÃO

Poucos assuntos têm merecido, nestas últimas décadas, tanta atenção quanto a chamada guerra revolucionária, em sua versão moderna: a Guerra Revolucionária Comunista (GRC).

O equilíbrio existente entre os principais blocos ideológicos — quer no campo nuclear, quer no aeroespacial — torna muito remota a possibilidade de um confronto direto entre os grupos antagonicos. A razão geralmente aceita para essa conclusão reside no perigo de um suicídio coletivo da humanidade. Em consequência, passa a prevalecer a estratégia da ação indireta, que, para o Bloco Oriental, encontra na chamada guerra revolucionária sua grande expressão.

Dentro deste quadro, certos observadores pretendem que já esteja em curso uma terceira Grande Guerra Mundial, de características todo especiais e muito proveitosa para os comunistas.

Tal pretensão não fica muito fora de propósito, tendo em vista algumas interpretações de dirigentes e teóricos comunistas, a respeito da coexistência pacífica:

"A política de coexistência pacífica, em relação ao seu conteúdo social, é uma forma de intensa luta ideológica do proletariado contra as forças agressivas do imperialismo, na arena internacional." (Kruschew, 6 Jan 61.)

"A coexistência pacífica entre Estados com diferentes sistemas sociais é uma forma de luta de classes entre o socialismo e o capitalismo." (Declaração do 81.º Congresso dos PC.)

"A coexistência pacífica, que constitui a linha geral da política exterior da União Soviética e de outros países socialistas, não quer dizer uma ausência da guerra, no tempo, ou um alívio entre dois conflitos." (I. Gragolev e V. Larionov.)

A muitos ocidentais, todavia, repugna aceitar que estejam sofrendo uma guerra, pela tendência natural de se conceber a guerra do futuro em termos idênticos aos do último conflito, modificada, apenas, nas concepções que possam decorrer do acelerado progresso tecnológico.

Há diante do problema duas posições: para os comunistas, o mundo está em guerra, a despeito da coexistência pacífica; para os democratas, o mundo sofre crises contínuas enfrentadas por meios diplomáticos, por ações preventivas, por medidas conjuntas de segurança e, na pior das hipóteses, por episódicas aplicações violentas da Expressão Militar do Poder Nacional.

Os comunistas interpretam a paz como sendo a condição que prevalece somente nas áreas por eles dominadas. Para eles, nas outras partes do mundo, permanece a luta contínua. Segundo esse entendimento, só haverá paz mundial quando toda a humanidade for comunista.

2 — CARACTERIZAÇÃO E CONCEITUAÇÃO

A concepção comunista da guerra, de acordo com Lenine, difere fundamentalmente da ocidental: "A paz é a continuação da guerra por outros meios e deve ser tratada como um todo". E ainda: "A paz e a guerra não são senão dois aspectos da mesma luta, permanente e necessária." Finalmente, lançando as bases para o surgimento de algo novo, afirma: "Guerra e revolução são termos intermutáveis."

Ao proclamar que a Rússia assumiria a responsabilidade de conduzir a humanidade, através da luta final entre capitalismo e proletariado, para alcançar a última síntese — o paraíso de Karl Marx —, Lenine conquistou fervorosos adeptos. Dentre eles, destacam-se Michel Frunze, profundo estudioso da guerra, e Bukharine, que tinha a pretensão de "levar o socialismo aos outros países na ponta das baionetas".

Esses discípulos de Lenine conceberam uma nova forma de guerra na qual deveria ser procurada, com a máxima economia de

forças para a Rússia, a transformação de um conflito internacional em luta interna. Tratava-se de uma guerra para implantar o comunismo no resto do mundo e que deveria ser travada pelo que os bolchevistas chamavam de "reservas revolucionárias do Exército Vermelho de além-fronteiras da URSS".

A guerra revolucionária comunista não apresenta características iguais em todos os países onde se desenrola, apesar dos pontos comuns de que se reveste e que autorizam a denominação com que é conhecida. Tampouco se desenvolve num só impulso ou mostra comportamento homogêneo em todos esses países ou regiões. Ao contrário, comporta aspectos, seqüências, procedimentos, técnicas e táticas levados a cabo em tempos diferentes, conforme as circunstâncias.

Para fins didáticos, há vantagem em se apreciar o desenvolvimento da GRC em diversos estágios. Os autores e analistas sugerem várias soluções: fases, períodos e etapas.

Muitos consideram o processo da GRC subdividido nas cinco seguintes fases:

1.ª fase: Início da organização revolucionária — É caracterizada pela ação clandestina. Nela são formados quadros que agitam, fazem propaganda, divulgam a ideologia comunista e exploram a fundo as contradições internas do meio. A opinião pública toma conhecimento do movimento.

2.ª fase: Criação de clima revolucionário — A organização revolucionária se amplia, por infiltração, em todos os setores. São estabelecidas redes de vigilância, de informações e de resistência. A subversão aumenta; o descontentamento se acentua; têm lugar greves, manifestações públicas, protestos, sabotagens, desordens, tumultos, motins; o ambiente se deteriora.

3.ª fase: Passagem à ação — A subversão é franca e aberta. Criam-se bases para o movimento, esboçando-se a nova administração. Bandos armados desenvolvem, sistematicamente, todas as formas de violência. As atividades revolucionárias se diversificam. Surgem as guerrilhas. Ativam-se as massas.

4.ª fase: Rebelião plena — A multiplicação de bases culmina com a criação de **zonas liberadas**. Forma-se o embrião do futuro Estado, estabelecendo-se um **governo revolucionário**, visando ao reconhecimento pelos governos amigos. As operações psicológicas atingem o auge. As atividades revolucionárias se multiplicam por toda parte. As forças da ordem se sentem isoladas. Começa a organização da força regular revolucionária.

5ª fase: Contra-ofensiva geral — Combinam-se as ações de guerrilhas com as operações militares clássicas da força regular. Acentuam-se as ações políticas, inclusive as da política externa e as de guerra psicológica, procurando desmoralizar o suporte político do regime e, com ele, das suas forças armadas.

As fases não são estanques; pelo contrário, interpenetram-se e sobrepõem-se, e o fracasso de qualquer uma delas sempre permitirá o recuo e a volta à fase precedente. Outra característica a ressaltar é a lentidão das fases iniciais e a velocidade das finais.

Como se observa, o desenvolvimento da GRC pode, em síntese, ser descrito como a integração do **processo subversivo** nos estágios iniciais com a **violência** no estágio final, sendo esta última, em alguns casos, desnecessária, se o objetivo final já tiver sido atingido.

Alguns autores reduzem a três essas cinco **fases**: cristalização, organização e militarização.

Cristalização — fase do nascimento e desenvolvimento da convicção ideológica.

Organização — fase da instauração e funcionamento das hierarquias.

Militarização — fase da mobilização e emprego de um organismo militar.

Autores há que deixam de lado o esquema corrente das fases para distinguir no processo revolucionário dois **períodos** gerais: **pré-revolucionário** e **revolucionário**.

O primeiro, englobando na prática as duas primeiras fases e fazendo praça de todas as formas de agitação social; o outro, caracterizando o emprego sistemático da violência e o abandono completo do aspecto legal das ações.

Outros autores preferem a designação de **etapas**, dividindo o processo revolucionário, de acordo com o grau de ostensividade das ações, em etapas: **clandestina** e **ostensiva**.

Entre as características da GRC, merecem especial destaque:

— Ser **subversiva**, por visar à destruição dos princípios e valores morais em que repousa a sociedade; por provocar a indisciplina e a quebra da hierarquia; por pretender a dissolução da sociedade seguindo o princípio de Lenine de que "moral comunista é tudo que serve para destruir a antiga sociedade exploradora", ou o ponto de vista de Stalin, para quem a tarefa dos comunistas

é a "destruição de toda espécie de religião e moral" pois "é moral o que é útil ao comunismo".

— Ser **universal**, no entendimento de Stalin, por ter como alvo a conquista de todos os países ainda não-comunistas e a manutenção dos já conquistados.

— Ser **permanente**, conforme concebia Lenine, por não parar de agir; por aproveitar até os aparentes recessos para a reformulação de novos planos e táticas.

— Ser **total**, no entendimento de Mao Tsé-tung, no sentido de interessar todos os indivíduos e de tornar cada indivíduo um objetivo da GRC, visando ao domínio de sua mente. Nela a conquista do homem é totalmente realizada, espiritual e fisicamente. Ela visa ao indivíduo em qualquer situação — na massa, na sociedade e na família; está presente em todos os campos do Poder — político, econômico, psicossocial e militar; e é total também por valer-se de todos os meios — subversão, violência, corrupção, etc., que lhe sejam úteis. Nada lhe é vedado.

Ó EMFA definiu, inicialmente, a GRC como:

"Uma doutrina elaborada por teóricos marxista-leninistas e explorada por movimentos revolucionários diversos, para assenhorear-se do poder por meio do controle progressivo, físico e psicológico das populações, com o emprego de técnicas particulares, apoiando-se em uma ideologia e desenvolvendo-se segundo um processo determinado; ajusta-se a todas as formas de guerra."

Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 898, de 29 de setembro de 1969 — Lei de Segurança Nacional —, em seu art. 3.º, § 3.º, conceitua a Guerra Revolucionária de uma forma muito geral:

"Conflito interno geralmente inspirado em uma ideologia, ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação."

A idéia de GRC apenas como conflito interno tende a modificar-se. O exemplo da Indochina serve para validar essa assertiva. A guerra revolucionária que envolveu os dois Vietnãs e o Camboja (e envolve o Laos e a Tailândia) é, em verdade, uma única e mesma guerra que não respeita fronteiras. Luta interna, pois, para cada país, e externa, quando de cada país transborda para os seus vizinhos.

O conceito atual de Guerra Revolucionária Comunista, nesta Escola, é o seguinte:

Conflito, normalmente interno, de concepção marxista-leninista, estimulado e auxiliado do exterior, que, utilizando intensivamente a guerra psicológica, a subversão e todas as formas de violência, visa à conquista do poder, pelo controle progressivo da Nação, a fim de implantar a ideologia comunista.

3 — AÇÃO CONTRA A GUERRA REVOLUCIONÁRIA

Objetivando a conquista do poder para a implantação do regime comunista, a GRC atinge todas as atividades da nação visada.

Assim, é a nação como um todo que a ela deve opor-se, e opor-se dinamicamente ou, como desejam alguns, **parar**, isto é, deter a ação adversa, e **responder**. Mas sempre a **parada** e a **resposta** devem abranger a totalidade da nação, pois a segurança do país deve ser tarefa e responsabilidade de todos os seus cidadãos e não apenas de alguns.

A luta contra-revolucionária é de toda a nação. Ela tem de ser levada a cabo com a participação efetiva do governo e do povo. Nessa luta de todos, as forças armadas são, apenas, um dos elementos de combate, só episodicamente o mais importante. Entre as medidas a adotar para o combate à GRC pode-se enumerar:

- Estimular o desenvolvimento para combater as injustiças sociais e as desigualdades entre os homens.
- Realizar eficiente ação psicológica associada ao correto emprego da comunicação social, objetivando a afirmação democrática e o fortalecimento moral da sociedade.
- Aprimorar, continuamente, a eficiência administrativa.
- Elaborar e aplicar a legislação adequada à prevenção e ao combate à subversão.
- Realizar o planejamento global com vistas à GRC e, dentro dele, o Plano de Segurança Interna.
- Pôr em execução esses planos de forma agressiva e contínua.

Tais medidas consubstanciam uma estratégia, identificada através de ações **preventivas**, **repressivas** e **operativas**, orientada por uma doutrina que estabelece o justo equilíbrio entre o material e o espiritual; que ao homem devolva os elementos essenciais à vida; que o liberte da ignorância, da desigualdade social e política; que, em última análise, baseada no amor e na verdade, na justiça e na igualdade, torne realidade o respeito à pessoa humana, destrua o Mal e eleve o Bem, oferecendo a todos a escala tradicional de valores positivos.

4 — CONCLUSÃO

A GRC, apesar de apresentar características peculiares a cada país onde é desencadeada, conserva alguns aspectos comuns, intrínsecos, reveladores de sua concepção e propósito de ser:

- subversiva
- universal
- permanente
- total.

É uma guerra de fundo ideológico e ao mesmo tempo imperialista. Ela não se confunde com nenhum outro tipo de guerra. Em verdade, a GRC é a expressão de uma política externa revolucionária. É uma guerra de *status* não declarado, resultante de agressão indireta; é conduzida por uma minoria atuante, estimulada ou apoiada do exterior.

A importância da GRC justifica os cuidados especiais com que devemos encará-la, mesmo porque tudo leva a crer que seja o tipo do conflito mais provável no futuro. Os riscos de um confronto nuclear inibem as superpotências, ao passo que a participação indireta, através de recursos financeiros, de equipamentos, de assessoramento e até do engajamento de efetivos limitados, não é demasiadamente onerosa nem conduz ao **suicídio coletivo**.

Dentre os fatores importantes da problemática da GRC destaca-se, preponderantemente, o fator humano. Isso é mais verdadeiro do que em qualquer outra forma de conflito. Na GRC as populações representam simultaneamente: o **meio** onde se trava a luta; o **objetivo** dos adversários; e um dos principais **instrumentos de ação**. É sobre o homem, sobre cada homem, que se desencadeiam, permanentemente, agressivas operações psicológicas.

Importante é ressaltar que o problema da GRC não é apenas militar, interessando igualmente às demais Expressões do Poder Nacional. É sobretudo humano, e falhará inapelavelmente qualquer ação-resposta que não pondere, adequadamente, esse fator.

A nação por inteiro deve combater a GRC: povo e governo. Esse combate só poderá ser vitorioso quando houver um grande esforço nacional visando ao Desenvolvimento.

A GRC não é invencível. A História contemporânea apresenta numerosas provas desta afirmação. As nações democráticas — trocando sofrimento e sacrifício por experiência, compreendendo que a ação militar é de resultados limitados pois a decisão não é buscada no campo de batalha, mas sim nas mentes dos homens — vêm respondendo à GRC de forma mais adequada, daí resultando uma acentuada diminuição no ritmo de seus sucessos iniciais.

5 — BIBLIOGRAFIA

- ATKINSON, J. D. — **A Política de Luta**. Trad. Donaldson M. Garschagen — Bibliex, Rio de Janeiro, 1978.
- ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO — ME-30-103 — **Inimigo Interno** — ECEME, Rio de Janeiro, 1977.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA — C-19-68 — **A Guerra Revolucionária e os Aspectos Modernos dos Movimentos Subversivos** — ESG, Rio de Janeiro, 1968.
- COSTA, José Luiz Sávio — **Movimentos Revolucionários** — ECEME, Rio de Janeiro, 1977.
- DELMAS, Claude — **A Guerra Revolucionária** — Trad. M. Campos, Publicações Europa-América, Lisboa, 1975.
- FRAGOSO, Augusto — C-85-59 — **Introdução ao Estudo da Guerra Revolucionária** — ESG, Rio de Janeiro, 1959.
- FREITAS, Caio de — **A Revolução Russa** — Bloch Editores, Rio de Janeiro, 1967.
- HOLLANDER, Gayle Durham — **Doutrinação Política Soviética** — Trad. Marco Aurélio de Moura Matos, Livraria Agir, Rio de Janeiro, 1974.
- HUTTON, J. Bernard — **Os Subversivos** — Trad. Luiz Corção, Editora Artenova, Rio de Janeiro, 1975.
- PESSOA, Ruy de Lima — **O Comunismo e a Segurança Nacional**. Revista do Direito Militar, edição abril-julho 1975, ano II, nº 4.
- LYRA TAVARES, Aurélio de — C2-30-61 — **A Guerra Revolucionária e a Conjuntura Brasileira** — ESG, Rio de Janeiro, 1961.

CAPITULO III

SEÇÃO IV

OPERAÇÕES PSICOLÓGICAS

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — CONCEITOS BÁSICOS
- 3 — EMPREGO
- 4 — AÇÃO PSICOLÓGICA
- 5 — GUERRA PSICOLÓGICA
- 6 — CONCLUSÃO
- 7 — BIBLIOGRAFIA

OPERAÇÕES PSICOLÓGICAS

1 — INTRODUÇÃO

Em todas as operações de guerra, já que realizadas e conduzidas pelo homem, existe sempre um aspecto psicológico, a par do confronto de forças materiais. O esforço das autoridades em manter elevado o moral da população; o objetivo constante de abater o moral do adversário; as manobras táticas; aquilo que busca desequilibrar emocionalmente o inimigo — tudo isso representa o lado psicológico da guerra.

Já 500 anos antes de Cristo havia escrito o pensador chinês Sun Tzu:

“Um general competente sempre sabe a arte de humilhar o inimigo sem travar combate; de capturar as cidadelas sem desembainhar a espada; conhece a arte de conquistar os territórios sem neles penetrar”.

Modernamente, a estratégia comunista é uma adaptação destas idéias, o que leva as democracias ocidentais a uma tomada de posição, nesse terreno, para enfrentá-las.

O aspecto psicológico da guerra avulta sobremaneira em nossa época, como conseqüência natural da sofisticação dos meios de comunicação, dando motivo ao nascimento do que se pode chamar Guerra Psicológica — tão temível e poderosa que pode destruir o inimigo pelo fabuloso poder de penetrar-lhe o espírito e miná-lo a ponto de anular qualquer esforço de defesa, sem que seja necessário, por vezes, o disparo de um único tiro.

Tamanha é a sua importância que em muitas forças armadas têm sido criados órgãos especiais para planejar e coordenar tais atividades.

2 — CONCEITOS BÁSICOS

A Guerra Psicológica e a Ação Psicológica constituem as Operações Psicológicas.

2.1 — Ação Psicológica

Ação que congrega um conjunto de recursos e técnicas para gerar emoções, atitudes, predisposições e comportamentos de indivíduos ou coletividades, favoráveis à obtenção de um resultado desejado.

2.2 — Guerra Psicológica

É o emprego planejado da propaganda e da exploração de outras ações, com o objetivo de influenciar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos adversos ou neutros, de modo a apoiar a consecução dos Objetivos Nacionais.

2.3 — Operações Psicológicas

São as operações que incluem as Ações Psicológicas e a Guerra Psicológica. Compreendem as ações políticas, militares, econômicas e psicossociais planejadas e conduzidas para criar num grupo — inimigo, hostil, neutro ou amigo — emoções, atitudes ou comportamentos favoráveis à consecução dos Objetivos Nacionais.

As operações psicológicas são vulgarmente chamadas de **arma psicológica**.

3 — EMPREGO

O planejamento das Operações Psicológicas tem que se valer das informações, que podem sugerir alvos, áreas de emprego, temas e, até mesmo, meios a utilizar. Essas operações são empregadas não somente no campo interno como no externo e podem ser específicas, isto é, próprias à Ação Psicológica ou à Guerra Psicológica, ou de duplo efeito, ou seja, comuns às duas; podem, ainda, ser diretas ou indiretas e usar temas de natureza política, econômica, psicossocial, militar, buscando efeitos na área política, na econômica, na psicossocial ou na militar. Empregam os mais sofisticados recursos de propaganda e contrapropaganda, demonstrações, pressões ou ameaças, e mesmo apoio ou auxílio, conforme as circunstâncias indicarem.

A Guerra Psicológica é intensamente usada pelo marxismo-leninismo.

Os alemães, na II Guerra Mundial, foram mestres na utilização da propaganda como instrumento da Guerra Psicológica.

No mundo atual, a crise do petróleo pode apresentar aspectos de Guerra Psicológica, pois, desencadeada no campo econômico e visando, também, a objetivos políticos, influencia opiniões, emoções e atitudes de grupos adversos ou neutros.

4 — AÇÃO PSICOLÓGICA

4.1 — Objetivo

Ação Psicológica é um trabalho realizado no universo amigo, com a finalidade de elevar o moral da população e, assim, se antecipar a qualquer trabalho de solapamento desse moral por parte do inimigo, impedindo que façam eco as notícias tendenciosas. Requer, para seu planejamento e execução, pessoal altamente especializado, para que atinja efetivamente seu objetivo e não se preste precisamente a fazer o jogo do inimigo. Talvez seja neste campo que as nações democráticas percam algum terreno, dada a presunção de que a evidência das vantagens da filosofia de vida, que elas representam, proporcione certa invulnerabilidade.

4.2 — Público-Alvo

Como o nome indica, é aquele tipo de público ao qual se dirige a Ação Psicológica. O sucesso desta vai depender de sua adequação a esse público, de tal sorte que, às vezes, quando o público-alvo não é dos mais esclarecidos, um simples *slogan* é suficiente para alcançar efeitos espetaculares. Quando se dirige a elites, exige um planejamento mais cuidadoso.

A Ação Psicológica está sempre vinculada a uma filosofia de vida cujos valores procura preservar. O planejamento e a execução da Ação Psicológica não deverão estar a serviço de sectarismo religioso, nem de conceitos político-partidários, para que atinjam maior número.

4.3 — Formas de Ação

A Ação Psicológica deve obedecer a um planejamento e, em função do objetivo, momento e lugar, comportar as chamadas **manobras psicológicas**. A cada manobra psicológica deve corresponder uma idéia-força (idéia-apelo), como elemento capaz de influenciar e mesmo persuadir o público-alvo no sentido do cumprimento da missão psicológica. Nasce de um acurado estudo do público-alvo, tendo em vista atender às suas motivações. São motivações: as crenças, as superstições, as atitudes e opiniões, o estado de espírito atual, as tradições, as suas tendências, etc. A idéia-força deve apelar para a inteligência ou para os sentimentos (se possível, para os dois ao mesmo tempo) e é traduzida por um determinado tema. Assim, como exemplo da idéia-força **Desenvolvimento** tem sido usado o tema **participação**; da idéia-força **Nacionalismo**, poder-se-ia usar o tema **mar territorial de duzentas milhas**.

O tema é difundido mais facilmente através de *slogans* ou de símbolos. O *slogan* deve traduzir o tema, como, por exemplo, para a idéia-força **Desenvolvimento**: "Ninguém segura este País" ou "Este é um país que vai prá frente".

O símbolo é o máximo de condensação do tema, como, por exemplo, a cruz, o "V" da vitória, a cruz gamada, etc.

O planejamento da Ação Psicológica deve coordenar o emprego da idéia-força, do tema correspondente, do *slogan* ou símbolo adequado. Aliás, a Ação Psicológica já se acha implícita na existência das Forças Armadas, no conhecimento de suas possibilidades, no apoio e assistência que prestam à população, e em certas medidas do Governo nos campos econômico e social.

Intencionalmente, a Ação Psicológica se manifesta pela informação, pela propaganda e pela contrapropaganda, que se completam no objetivo de informar e orientar a opinião pública. A rapidez com que o rádio, a imprensa e a televisão chegam ao público, mesmo ao mais distante, dá à propaganda um realce especial nas Operações Psicológicas. Mas forçoso é convir que a informação e a contrapropaganda estão implícitas na propaganda, não sendo cabível, pois, dar-se maior relevo a qualquer uma das três formas.

4.4 — Ação Cívico-Social (ACISO)

É importante o papel representado pela Ação Cívico-Social (ACISO) como instrumento de Ação Psicológica. A Ação Cívico-Social compreende o conjunto de atividades desenvolvidas pelos di-

versos níveis de comando em apoio à missão principal das Forças Armadas, com a finalidade de, numa determinada área e normalmente em caráter temporário, empregar seus recursos técnicos, em pessoal e material, para auxiliar a comunidade a solucionar seus problemas mais prementes, contribuindo para desenvolver em cada cidadão o espírito cívico e comunitário e concorrendo para formar e manter uma imagem favorável das Forças Armadas. Não devem alcançar seus objetivos apenas através de realizações materiais, que são transitórias, mas, principalmente, pelo que consiga implantar na mente do cidadão, integrado na própria ACISO, tendo em vista estimular sua participação espontânea no sistema de vida democrático.

É aplicada em diversos setores, como, por exemplo: educação, transporte, higiene, saúde, educação moral e cívica, apoio às entidades comunitárias (moradia, bem-estar, construções públicas) e agropecuária, se for o caso.

5 — GUERRA PSICOLÓGICA

5.1 — Objetivo

A Guerra Psicológica tem por objetivo desmoralizar o inimigo, dando-lhe uma sensação de insegurança, de impotência e de descrença no seu êxito, que o leve à rendição e, se possível, à sua posterior colaboração ativa com as autoridades legais.

É conduzida essencialmente sob as formas de propaganda e contrapropaganda, convindo salientar que todos os êxitos obtidos contra os bandos armados e guerrilheiros exercem sobre os elementos da subversão um efeito moral fortemente depressivo. Sendo o apoio da população essencial à subversão, é evidente que devem ser envidados todos os esforços no sentido de isolar o inimigo dessa população, criando entre eles um verdadeiro vácuo que dê a cada combatente, agente ou simpatizante do inimigo a sensação de se encontrar envolvido por um meio hostil que lhe recusa o apoio indispensável e o faça convicto de sua derrota.

A Guerra Psicológica deve basear-se num estudo concreto da subversão e dos seus objetivos, do caráter dos chefes que a conduzem e das rivalidades existentes entre eles; das características dos participantes, das suas necessidades, das suas esperanças, das suas frustrações, etc. Para isto, é fundamental a existência de um sistema eficaz de informações.

A propaganda e a contrapropaganda devem ser conduzidas no sentido de levar ao descrédito o inimigo e os seus chefes, fazendo crer que estes apenas procuram satisfazer às suas ambições pessoais, como normalmente ocorre, e destruindo, por inconsistentes, os mitos que apregoam. Através de temas convenientemente selecionados, procurar-se-á desencorajar o inimigo e desagrégá-lo, apresentando como ilegítima a causa que defende e convencendo os adeptos da subversão de que sua participação nela constitui um verdadeiro logro.

A Guerra Psicológica pode ter também por finalidade induzir o inimigo a uma falsa interpretação da atitude das nossas forças militares, isto é, contribuir para o insucesso das suas operações. Será conduzida, neste caso, com o objetivo de anunciar falsas operações ou de chamar a atenção para indícios relativos a operações diversionistas.

Uma íntima coordenação entre a Guerra Psicológica e o planeamento das operações é indispensável ao êxito de ambas.

5.2 — Distinção Entre Ações Psicológicas e Guerra Psicológica

A Guerra Psicológica se distingue das Ações Psicológicas porque, enquanto a primeira se dirige ao inimigo para abater-lhe o moral, as Ações Psicológicas agem sobre a população amiga para elevar-lhe o moral e têm por finalidade imunizar a nação contra qualquer tipo de propaganda contrária aos seus interesses. Para tanto, devem ter cunho construtivo e observar os padrões morais da sociedade. Sobreleva o aspecto ético, não sendo, portanto, lícito o emprego de técnicas de influência desonestas, demagógicas ou violentas.

A **arma psicológica** apresenta dois gumes, dependendo de como é empregada. O seu uso inadequado poderia ser altamente negativo. Deve, isto sim, fortalecer os padrões morais e culturais e respeitar as tradições, o que redundará em garantir as instituições democráticas e a população contra os perigos da subversão e os inimigos externos. Informando convenientemente o público, as Ações Psicológicas se constituem no principal antídoto contra a Guerra Psicológica do inimigo.

5.3 — Público-Alvo

Para a consecução dos objetivos da Guerra Psicológica, podem ser relacionados os seguintes públicos-alvo:

- os grupos inimigos nacionais ou estrangeiros, de conformidade com as Hipóteses de Guerra;
- os indivíduos ou grupos que reconhecidamente não compartilhem das aspirações nacionais e se contraponham à consecução dos Objetivos Nacionais, estejam ou não a serviço de grupos estrangeiros;
- os neutros, aí incluídos os que o são por conveniência pessoal.

5.4 — Emprego da Guerra Psicológica

Uma campanha de Guerra Psicológica produz impactos psicológicos em progressão tal que acaba por alcançar resultados finais indestrutíveis. Um erro, entretanto, pode anular toda uma campanha.

Normas de orientação sobre informações a difundir devem ser fornecidas aos representantes do País no estrangeiro, a fim de evitar conflitos e incoerências que possam enfraquecer ou desacreditar o esforço nacional.

É necessária uma coordenação completa e cuidadosa para que o inimigo não encontre nenhum ponto que traga descrédito à campanha, como, por exemplo, mostrar que certas partes da propaganda a ele dirigida estão em desacordo com as informações fornecidas ao público em geral. É essencial a coordenação com as Ações Psicológicas, para que as tropas amigas tomem conhecimento da forma, natureza e objetivos da propaganda inimiga e recebam informações que destruam, ou, pelo menos, reduzam sua eficiência.

Em resumo, procura a Guerra Psicológica:

- diminuir a capacidade combativa do inimigo, explorando todas as vulnerabilidades políticas, econômicas, psicossociais e militares;
- impedir ou desencorajar ações contrárias aos interesses nacionais, através de uma propaganda bem organizada, ou de demonstrações ostensivas de força;
- produzir efeitos depressivos no moral adversário.

5.5 — Propaganda

Harold Laswell define a propaganda como "a disseminação de informação para influenciar a opinião pública". Distingue-se, pois, neste conceito, o aspecto deliberado de influência sobre um determinado público, incutindo nele certas idéias, sejam falsas, verdadeiras ou semiverdadeiras.

Difere, assim, a propaganda da simples informação, porque busca um determinado efeito premeditado. Muitas vezes, a propaganda apresenta a aparência de informação, mas, em certos casos, pode ocorrer que a informação colida com os interesses da propaganda. Uma notícia verdadeira pode ser difundida com interesse propagandístico.

Nos países democráticos, os teóricos denotam muitos escrúpulos acerca da propaganda, recomendando certas condições de sinceridade e honestidade, sem as quais, a longo prazo, as fontes de propaganda perdem a credibilidade.

Os ideólogos comunistas apresentam nesse campo concepções diferentes. Embora seja a diversificação de conceitos bastante sutil, serve-lhes mais aos objetivos imediatamente visados.

Eles distinguem duas formas psicológicas: a propaganda e a agitação, ambas essencialmente ligadas à influência ideológico-política. Pode-se dizer mesmo que a propaganda e a agitação comunista têm sempre fundo ideológico e político. Em todos os escalões da direção das organizações comunistas existe o setor comumente denominado **agitprop**, que se encarrega da orientação geral dessas ações.

A estratégia e a tática da propaganda e da agitação constituem uma preocupação constante dos comunistas que elaboram periodicamente Resoluções Políticas dedicadas exclusivamente a esse setor.

Uma propaganda eficiente deve ser:

- dinâmica
- ofensiva e não defensiva
- de afirmação e não de negação
- de existência e não de falta
- original (a utilização continuada de um mesmo tema ou forma de propaganda deixa, depois de certo tempo, de produzir o efeito desejado).

6 — CONCLUSÃO

Avulta a importância das Operações Psicológicas não só porque as Ações Psicológicas são o importante suporte do Moral Nacional, como porque o conhecimento da Guerra Psicológica faculta a orientação da contrapropaganda.

O desmesurado avanço tecnológico conduziu-nos à Era Atômica e veio criar um impasse para a Humanidade: o desencadeamento de uma guerra nuclear seria o suicídio e a exterminação total, o que a torna racionalmente inviável. A eterna luta entre a couraça e o canhão, por demais antiga, foi sempre um estímulo à pesquisa e à investigação científicas, que vieram redundar modernamente nos estudos que nos levam à Lua e aos espaços siderais.

Nesta ordem de idéias, bem pode acontecer que a inviabilidade da guerra atômica nos conduza à paz armada e a guerras limitadas, como já está ocorrendo na conjuntura mundial. Ora, tal situação vem dar ênfase à Guerra Psicológica, já que a imposição da vontade — objetivo supremo da guerra em todas as épocas — há de ficar adstrita muitas vezes ao campo da persuasão, isto é, ao terreno das idéias difundidas pela propaganda.

Alegam alguns que, na guerra, tudo se justifica. Pretendem, por isto, que a propaganda se desvincule de conteúdos éticos, uma vez que o que interessa é o objetivo imediato. Mas — argumentam outros — os objetivos imediatos não podem ser mais importantes que os grandes e eternos objetivos do Homem. Sendo ele um ser eminentemente moral — e esta é a sua grande marca —, enveredar por este terreno atentaria contra os objetivos humanos mais elevados, feriria fundo a dignidade do homem, alicerce do espírito democrático, abastardaria a sua consciência moral que tanto o eleva.

7 — BIBLIOGRAFIA

- BONNET, Gabriel — **Guerras Insurrecionais e Revolucionárias** — Bibliex, Rio, 1963.
- CLARK, Robin — **Guerra Silenciosa** — Bibliex, Rio, 1966.
- CLAUSEWITZ, Karl von — **Princípios de Guerra** — Bibliex, Rio, 1954.
- CLEWS, John C. — **Técnicas de Propaganda Comunista** — Cruzeiro, Rio, 1966.
- KHAN, Herman & WIENER, Anthony J. — **O Ano 2000** — Ed. USP, S. Paulo, 1968.

- SACTON, Frank — **Novo Aspecto da Guerra** — Military Review, Nov 1954.
- WHELOCK, Alton R. — **A Guerra Limitada** — Military Review, Dez 1963.
- FM-33-5 — **Psychological Operations** — Dept. of the Army, Washington, 1968.
- ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO — **Ação Educativa Contra a Guerra Revolucionária** — EME, Rio, 1965.

CAPÍTULO III

SEÇÃO V

SEGURANÇA INTERNA

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — CONCEITUAÇÃO DE SEGURANÇA INTERNA
- 3 — DEFESA INTERNA
- 4 — DEFESA PÚBLICA
- 5 — ATITUDES E MEDIDAS
- 6 — AS INFORMAÇÕES NA SEGURANÇA INTERNA
- 7 — COMUNICAÇÃO SOCIAL
- 8 — INSTRUMENTOS LEGAIS
- 9 — CONCLUSÃO

SEGURANÇA INTERNA

1 — INTRODUÇÃO

O quadro amplo de **Segurança Interna** compreende todos os processos através dos quais o Estado assegura à nação garantia contra os antagonismos e pressões, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem e produzam em seu interior.

Este quadro, todavia, comporta duas áreas que, embora com superposições conjunturais, podem ser doutrinariamente definidas: a da **Defesa Interna**, que se ocupa dos antagonismos e pressões vinculados ao processo subversivo; e a da **Defesa Pública**, que se ocupa dos demais antagonismos e pressões sem conotações ideológicas.

Esta distinção, que assim destacou o **processo subversivo** com especiais cuidados, tanto em nível político como estratégico, se impôs como decorrência da ação desencadeada pelo mundo comunista para a propagação da revolução marxista-leninista, adotando, predominantemente, a chamada estratégia de ação indireta.

Nos países de fraco Poder Nacional, onde as estruturas políticas são instáveis, os processos indiretos de agressão são mais eficazes, potencializando antagonismos e pressões internas. Torna-se evidente que, nesses casos, a Segurança Interna toma vulto e importância, principalmente quando, além das condições acima, existem outras decorrentes da posição geográfica. As chamadas grandes potências podem tirar partido das nações em estágio inferior de desenvolvimento para explorar um clima de insegurança capaz de favorecer a consecução de seus objetivos, de crescente influência ou mesmo domínio, seja político, econômico, psicossocial ou militar.

O panorama político do mundo moderno revela que, de modo geral, as nações em desenvolvimento têm sido palco de inúmeros

reflexos da luta hegemônica regional ou mundial e das contradições ideológicas de sentido universal. Por esses motivos é que, em contrapartida com o objetivo de autopreservação, a estratégia nacional dos países em desenvolvimento está forçosamente impregnada de aspectos de Segurança Interna.

A luta ideológica, explorando contradições internas e advogando soluções radicais, debilita a segurança no âmago das comunidades, vale dizer, das próprias nações. Trava-se uma desumana batalha, abastardando a mente a tal ponto que o conceito de amigo e inimigo, agora colocado no terreno das idéias e trazendo atrás de si um cortejo de violências, terminou por abalar a coesão interna dos Estados.

O Brasil fixou o princípio de não reconhecer, dentro do País, a condição de beligerantes a nacionais subversivos. Assim, as divergências internas ocorreriam entre adversários e não entre inimigos. A primeira consequência dessa posição foi ter ficado o conceito de inimigo ligado ao de estrangeiro, mais fácil de identificar no tempo e no espaço.

Todavia, é importante alertar que o problema da Segurança Nacional não está relacionado ao conceito de agressão externa, ou seja, aquela ação partindo do exterior e visando em particular ao território nacional; deve haver um entendimento mais amplo e completo das possíveis origens da agressão.

2 — CONCEITUAÇÃO DE SEGURANÇA INTERNA

Para os países do chamado mundo ocidental, a Segurança Nacional alicerça-se na Segurança Individual, entendida como a situação na qual o indivíduo se sente interiormente seguro, livre do medo e do temor, com suas necessidades básicas e direitos assegurados, e externamente seguro porque o Estado mantém a ordem pública.

A Segurança Interna, envolvendo aspectos da Segurança Nacional que dizem respeito às manifestações internas dos antagonismos e pressões, abrange todas as ações que se produzam no sentido de criar condições para a preservação dos poderes constituídos, da lei e da ordem, e de garantir os Objetivos Nacionais ameaçados.

É a garantia proporcionada à Nação para que ela possa trabalhar na busca dos objetivos estabelecidos, malgrado os antagonismos e pressões, de qualquer origem, forma ou natureza, que se

apresentem no cenário interno. A Segurança Interna está presente desde as causas dos antagonismos, através de uma série de medidas que responderão a seus efeitos e a seus agentes, conformando o quadro da Defesa Interna e o da Defesa Pública.

A Segurança Interna integra-se no quadro da Segurança Nacional, tendo como preocupação os antagonismos e pressões que se manifestem no âmbito interno. Não importa considerar sua origem, se externa, interna ou externo-interna. Não importa sua natureza: política, econômica, psicossocial ou militar. Nem mesmo se devem considerar as variadas formas como se apresentam: violência, subversão, corrupção, tráfico de influência, infiltração ideológica, domínio econômico, desagregação social ou quebra de soberania. Sempre que quaisquer antagonismos ou pressões produzam efeitos dentro das fronteiras nacionais, a tarefa de superá-los, neutralizá-los e reduzi-los está compreendida no complexo de ações que se define como Estratégia de Segurança Interna.

Esse entendimento levou ao conceito da ESG, o mesmo que vem sendo adotado, com pequenas variantes, desde 1966:

Segurança Interna é a garantia proporcionada à Nação contra os antagonismos ou pressões, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem no âmbito interno do País, com possibilidade de comprometerem a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais.

3 — DEFESA INTERNA

A Segurança Interna tem em vista a garantia, no âmbito interno, da consecução e manutenção dos Objetivos Nacionais, sendo conduzida em termos de aplicação global do Poder Nacional. Todas as ações que daí decorrem garantem, portanto, a própria sobrevivência do Estado e preservam os valores transcendentais da Nação, exigindo uma ação-resposta específica ao processo subversivo que atente contra o Estado e negue aqueles valores. Essa resposta é a Defesa Interna.

Neste quadro, vale enfatizar o papel das Expressões Política e Militar do Poder Nacional. A primeira, pela relevância que lhe é devida na formulação da Política Nacional de Segurança. A segunda, a Expressão Militar, representada primordialmente pelas Forças Armadas, por serem estas essenciais à execução da Política Nacional de Segurança e garantidoras da ordem.

Se as Forças Armadas são essenciais à execução da Política Nacional de Segurança, obviamente também o serão à execução da Segurança Interna. É evidente que neste entendimento não devem estar incluídas as medidas policiais, que só excepcionalmente deverão ser tarefa das Forças Armadas, como as de manutenção da ordem pública, que são da esfera policial.

O processo subversivo praticado por grupo minoritário procura conturbar a vida nacional através de atos de terrorismo, assaltos, seqüestros e uma série crescente de tentativas de perturbação da ordem, que possam conduzir à eclosão da luta interna. Esse processo busca conquistar as populações pela destruição dos princípios morais em que repousa a sociedade nacional.

Vale, aqui, conceituar **processo subversivo**:

Seqüência de atos coordenados, com conotações ideológicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifesta no âmbito interno do País, visando a subverter a ordem através do domínio físico e espiritual da população.

Diante deste processo, compreende-se a importância da Defesa Interna, de responsabilidade do Estado, num quadro de defesa global visando a evitar, impedir e eliminar as ações subversivas, com vistas a garantir a Segurança Interna:

- **evitar** significa uma ação para que não se crie e amplie no País o clima propício ao desenvolvimento do processo subversivo;
- **impedir** significa uma ação para que não se forme ou atue no País o grupo subversivo;
- **eliminar** significa uma ação para destruir o mecanismo e neutralizar os dirigentes do processo subversivo em andamento;
- **garantir**, finalmente, compreende toda sorte de medidas, visando a aumentar o grau de Segurança Interna, indispensável à conquista e à preservação dos Objetivos Nacionais.

Finalmente, eis o entendimento de Defesa Interna desta Escola:

Defesa Interna é o conjunto de medidas adotadas para superar antagonismos e pressões que se manifestem ou produzam efeitos no âmbito interno do País, de forma a se evitar, impedir ou eliminar o processo subversivo.

4 — DEFESA PÚBLICA

A Segurança Pública tem em vista assegurar a Ordem Pública contra violações de toda espécie que não contenham conotações ideológicas.

Em síntese:

Segurança Pública é a garantia que o Estado (União, Estados-Membros e Municípios) proporciona à Nação, a fim de assegurar a Ordem Pública contra violações de toda espécie, que não contenham conotações ideológicas.

Entretanto, é preciso observar que tão-somente as violações que conformam o universo antagônico serão da competência da Defesa Pública — setor da Segurança Pública que integra o quadro da Segurança Interna. Assim, surge a necessidade de se conceituar este setor da Segurança Pública:

Defesa Pública é o conjunto de medidas adotadas para superar antagonismos ou pressões (sem conotações ideológicas) que se manifestem ou produzam efeitos no âmbito interno do País, de forma a evitar, impedir ou eliminar a prática de atos que perturbem a Ordem Pública.

Não se incluem na Defesa Pública as atividades contra as violações que não conformam um universo antagônico. Estas não interessam à Segurança Interna (e nem, portanto, à Segurança Nacional), embora se integrem no quadro da Segurança Pública.

5 — ATITUDES E MEDIDAS

O governo poderá adotar, nos quadros da Defesa Interna e da Defesa Pública, uma das seguintes atitudes:

- preventiva
- repressiva
- operativa.

A atitude assumida será caracterizada pela prevalência das medidas desencadeadas. Essas medidas, em função de sua natureza, podem ser, identicamente: preventivas, repressivas e operativas.

5.1 — Atitude Preventiva — Busca evitar que se crie e amplie no País o clima propício ao desenvolvimento do processo subversivo e de violações diversas que não expressam antagonismos e pressões, mas se constituem em infrações contra a Segurança Nacional, a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União. Deve ter caráter permanente e a maior intensidade possível, dentro dos meios existentes. Quando a situação exigir que as medidas preventivas, já consideradas no quadro do Desenvolvimento Nacional, sejam submetidas a um planejamento especial para atender a uma exigência da conjuntura, caberá à Expressão Política do Poder Nacional orientar tal planejamento, que estará caracterizando a atitude preventiva.

As medidas preventivas têm efeito psicológico favorável, pois vão ao encontro das aspirações nacionais e se antecipam ao efeito dos antagonismos e pressões, neutralizando as causas que costumam gerá-los. Devido a seu caráter, recebem mais facilmente o apoio da comunidade. Têm elas cabimento através da participação de todas as Expressões do Poder Nacional, sendo específicas de cada uma dessas Expressões ou de apoio de uma a outra Expressão daquele Poder. Aplicam-se em caráter permanente e com o máximo de intensidade, em face dos meios disponíveis.

Em última análise, as medidas preventivas estão, preponderantemente, situadas no quadro do Desenvolvimento Nacional, como **ações correntes** de governo.

É sumamente preferível que a Segurança Interna seja alcançada e preservada através de medidas preventivas.

A atitude preventiva visa a enfrentar os tipos de ação adversa que se caracterizam predominantemente como perturbação da ordem, incluindo os propiciados pelo quadro das calamidades públicas que possam vir a comprometer o exercício dos poderes constituídos e o cumprimento da lei, ameaçando as populações, as propriedades públicas e os bens privados.

Essa atitude preventiva deve considerar que, em princípio, os objetivos das medidas a adotar estão mais próximos das causas motivadoras da ação subversiva que de seus efeitos. As medidas preventivas normalmente propiciam melhores condições para a utilização posterior do mecanismo repressivo.

Para conter os eventuais excessos que violentem a tranqüilidade pública ou ameacem a autoridade legal, dentro da atitude preventiva, são previstas medidas repressivas locais, de caráter policial, ainda no âmbito da Expressão Política do Poder Nacional, como, por exemplo:

- dissolução de reuniões proibidas por ato legal;
- controle das atividades de elementos suspeitos de agitação e subversão;
- destruição de pequenos focos de agitação;
- controle e eliminação de atos iniciais de perturbação da ordem pública.

No âmbito da Expressão Militar do Poder Nacional, as ações em curso deverão ser acompanhadas e, sempre que necessário, apoiadas sem se perder de vista o caráter policial das mesmas.

5.2 — Atitude Repressiva — Incontido o processo subversivo, ou diante da impossibilidade de ser mantida a Ordem Pública, apesar das medidas adotadas anteriormente e estando delimitados os agentes provocadores, caberá ao governo mudar a atitude para uma resposta mais enérgica, visando a preservar os Objetivos Nacionais ameaçados.

Procurar-se-á, dessa maneira, impedir que se forme ou atue no País o grupo político de ação subversiva (ou antagônico sem vínculo ideológico) que tenta ampliar o quadro anterior a tal ponto que possa ele constituir-se em grave perturbação da ordem.

Incluem-se aí aquelas ações contestatórias que, a critério da autoridade, possam vir a comprometer a integridade nacional, o livre funcionamento dos poderes, da lei e das instituições.

Para superar esse quadro, as medidas preventivas já postas em execução devem prosseguir no âmbito de todas as Expressões do Poder Nacional com a mesma intensidade anterior, de vez que elas estão voltadas, particularmente, para as causas primeiras dos focos de agitação.

As medidas repressivas serão adotadas, inicialmente, no âmbito da Expressão Política do Poder Nacional e, em seguida, no da Expressão Militar. Elas têm caráter de emergência, com prazo limitado à contenção do processo subversivo. Poderiam ser assim exemplificadas:

- intervenção federal parcial ou total, em relação ao território nacional;
- decretação de estado de emergência ou de sítio;
- medidas restritivas da liberdade de reunião, de associação e de opinião.

Expressão Política:

Expressão Militar:

- controle e eliminação de agitações populares, quando insuficiente a capacidade dos meios compreendidos na Expressão Política do Poder Nacional;
- controle e destruição de focos de guerrilhas, abarcando operações de variável envergadura, com características de ações militares.

Esse conjunto de medidas repressivas atinge somente as manifestações de indivíduos ou de grupos que, conscientemente ou não, atuam como agentes do processo subversivo. Elas não se aplicam, de forma alguma, aos que simplesmente divergem da política e da orientação do governo e exercem o direito da oposição democrática. Há que se fazer essa distinção. Esse direito é essencial à própria mecânica dos regimes democráticos, cuja vivência as legítimas manifestações oposicionistas valorizam e dinamizam. A Segurança Interna, em nenhuma parte de seu planejamento ou de sua execução, cogita de reprimir ou combater tal direito. Por isso, a ação repressiva é por demais delicada e sutil. Seus executores devem estar atentos às suas implicações e reflexos na consciência democrática da comunidade, pois ela provoca quase sempre reações de revolta ou de medo, predispondo a opinião pública contra o governo.

5.3 — Atitude Operativa — Exacerbado o processo subversivo, apesar das medidas postas em execução, chegando a atos de força, contando com parcela da população subversiva, passa-se à ação de ordem operativa, de nítida característica militar.

Agora, tem-se a certeza de identificação do elemento a eliminar, o que será feito através da destruição do mecanismo subversivo e da neutralização de seus dirigentes.

No quadro da Defesa Interna a situação a enfrentar é, portanto, a de luta interna, que se inclui numa das últimas fases da Guerra Revolucionária Comunista, abrangendo todas as formas de conflito armado, no interior do País, de caráter regular ou não. Envolve ações de luta armada, no campo ou na cidade, como guerrilhas, os golpes de mão e até o choque com forças regulares rebeldes.

A ação de ordem operativa é, pois, um desdobramento de operações típicas de guerra, sem que se aceite a definição jurídica do *status* bélico. A situação de fato é que impõe a plena aplicação violenta do Poder Nacional, ainda no quadro restrito da Segurança Interna, sem se dar ao contendor a caracterização de beligerante.

5.4 — Resumo

As atitudes e medidas que podem ser tomadas, no desempenho das atividades de Defesa Interna e de Defesa Pública, são caracterizadas resumidamente no quadro abaixo.

SITUAÇÃO DO PROCESSO SUBVERSIVO	ATITUDE	FINALIDADE DA AÇÃO	MEDIDAS	EXPRESSIONES PARTICIPANTES	DIREÇÃO
Perturbação da Ordem	Preventiva	Evitar	<ul style="list-style-type: none"> — Preventivas — Preponderantemente as do processo de desenvolvimento — Atuam sobre as causas 	Todas	Expressão Política
Grave Perturbação da Ordem	Repressiva	Impedir	<ul style="list-style-type: none"> — Repressivas — Policiais e Militares — Atuam sobre os efeitos e os agentes 	Basicamente: Política e Militar	Da Expressão Política até a Expressão Militar
Luta Interna	Operativa	Eliminar	<ul style="list-style-type: none"> — Operativas — Caracterizam a luta armada 	Prevalentemente: Militar	Expressão Militar

6 — AS INFORMAÇÕES NA SEGURANÇA INTERNA

As Informações na Segurança Interna têm por finalidade identificar os antagonismos e pressões capazes de atuar no âmbito interno do País e avaliar os modos de atuação de seus agentes, para permitir a adoção de medidas que se destinem a identificá-los, neutralizá-los ou anulá-los.

O papel das Informações na Segurança Interna é essencial para esclarecer o governo quanto à realidade da situação, à verdade dos fatos e às características e intensidade das manifestações e dos efeitos dos antagonismos e pressões, bem como à estimativa de acon-

18.14 ER. AVU. 1.6 110.225

tecimentos futuros. Um sistema de organização permanente de infrações, adequadamente estruturado e dotado de pessoal especializado, constitui um dos instrumentos essenciais para o planejamento e a execução da Segurança Interna.

7 — COMUNICAÇÃO SOCIAL

Um dos grandes resultados da evolução tecnológica do mundo contemporâneo é o progresso dos meios de comunicação, que no homem intensificam e exacerbam os mais diversos sentimentos e emoções.

Compreende-se, hoje, que o Estado, em face da influência que exerce a informação no comportamento dos cidadãos, deve agir buscando a compreensão e a participação de todos no esforço de evolução nacional.

É verdade que se reconhece haver limites para essa ação do Estado, dentro dos princípios democráticos, exigindo que ela se faça em termos de comunicação social legítima, impessoal e veraz. Os órgãos governamentais deverão, assim, dar a maior importância às atividades de Relações Públicas, em todos os níveis, visando a aprimorar a ação governamental e a criar e manter uma corrente ponderável de opinião voltada para o interesse nacional e imune à ação subversiva.

Dessa forma, explica-se a necessidade de uma estrutura de comunicação social, na missão de esclarecimento e de orientação da opinião pública quanto às ações desenvolvidas pelo Governo.

A Comunicação Social deverá promover a participação de todas as categorias sociais, não apenas com vistas ao Desenvolvimento, mas também relativamente às tarefas da Segurança Nacional.

8 — INSTRUMENTOS LEGAIS

As grandes linhas definidoras da ação da Segurança Interna, seus mais amplos e genéricos instrumentos jurídicos e o arcabouço básico de sua organização devem estar contidos, de forma explícita, na Carta Magna. Para maior eficácia das ações de Segurança Interna é indispensável, no entanto, dar-lhes apoio em legislação específica de Segurança Nacional.

Nosso País dispõe de instrumentos legais de Segurança Interna, entre os quais, além dos dispositivos constantes da Constituição, convém destacar o Código Penal, a Lei de Segurança Nacional, a Lei do Serviço Militar, o Decreto-Lei da Reforma Administrativa (Nº 200, de 25 Fev 67), o Decreto-Lei da Reorganização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros (Nº 667, de 30 Jul 69), e o Decreto que define a estrutura do Departamento de Polícia Federal (Nº 73352, de 19 Dez 73). Finalmente, em outras leis ordinárias e em normas esparsas, gerais ou específicas, são considerados outros aspectos, como a definição de crimes de responsabilidades, o direito de reunião e de greve, as prescrições sobre a telecomunicação e os limites da liberdade de manifestação do pensamento e da informação.

9 — CONCLUSÃO

A Segurança Interna deve ter um sentido característico de prevenção, antes que de punição. Assim, ela procura pôr em execução um elenco de medidas preventivas, destinadas a neutralizar as causas que possam favorecer os antagonismos cuja ação ameaça a conquista e a salvaguarda dos Objetivos Nacionais. Concorre para tal desiderato uma adequada Política Nacional de Desenvolvimento, desdobrada em íntima ligação com a Política Nacional de Segurança.

O Estado tem como missão inalienável a de superar, neutralizar, reduzir ou diferir os efeitos internos dos antagonismos e pressões. Para isto, necessita ele aplicar um adequado mecanismo repressivo que possa, prontamente, desencadear ações no quadro da Defesa Interna ou da Defesa Pública para garantir as instituições e manter o primado da lei e da ordem.

CAPITULO III

SEÇÃO VI

SEGURANÇA EXTERNA

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — AMBIENTE DA SEGURANÇA EXTERNA
- 3 — SEGURANÇA EXTERNA
- 4 — POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA EXTERNA
- 5 — ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA EXTERNA
- 6 — PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA EXTERNA
- 7 — BIBLIOGRAFIA

SEGURANÇA EXTERNA

1 — INTRODUÇÃO

No estudo da Política Nacional, verificou-se que o Estado projeta sua ação em dois campos: o interno e o externo. No âmbito interno, a condição de detentor do quase monopólio instrumental daquele Poder permite ao Estado uma ação que não encontra oposição paritária. Apenas considera as limitações da prudência política, da Ética e do Direito. No âmbito externo, porém, sua ação projetar-se-á num universo caracterizado pela existência de muitas unidades políticas autônomas, que são entidades soberanas, isto é, capazes de tomar decisões independentes, apoiadas em seus respectivos poderes nacionais. Tais decisões, que, em inúmeros casos, representam interesses diferentes incidindo sobre objetivos semelhantes, conduzem à situação de rivalidade, uma das componentes intrínsecas das relações internacionais.

O Direito Internacional nasceu da necessidade de se tentar limitar ou ordenar essa rivalidade, no sentido de se obter Segurança. A História mostra, contudo, que as relações Segurança—Direito são da mais extrema precariedade. Já foi assinalada, também, a grande variação do conceito de Segurança no campo externo, entre diferentes Estados, preocupados com uma política de poder que, julgam, resolverá seu problema de sobrevivência num mundo incerto. São também suscetíveis de variada significação, no contexto regional, continental ou mundial: a paz, a guerra, a cooperação, a dependência, a interdependência, as alianças, os blocos de defesa, etc. É imperativo, assim, para um estado-nação, alinhar entre suas aspirações primordiais a da Segurança em face de antagonismos e pressões no campo das relações internacionais.

Para esta Escola, estando sua doutrina alicerçada na crença da Democracia como regime político por excelência, a Segurança Ex-

terna visa à preservação da Nação, dentro de um regime fundado no respeito à dignidade da pessoa humana, nos valores morais e espirituais da nacionalidade e na busca incessante do Bem Comum.

2 — AMBIENTE DA SEGURANÇA EXTERNA

O planeta pode ser visto como organizado num sistema internacional cujas unidades formadoras — **atores nacionais** — são mais de uma e meia centena de estados-nações, de poderes nacionais e estaturas estratégicas que variam desde as duas superpotências aos microestados, que, aliás, constituem cerca de um terço do total. Embora ainda não considerados formalmente no sistema, já é grande a importância de outros tipos de organização humana, como empresas transnacionais, partidos, classes, associações profissionais, etc., de âmbito mundial, cuja atividade, por roteiros e processos próprios, permeia o sistema. Em determinados casos, tais organismos surgem como protagonistas de apreciável influência, mormente nas decisões de Estados de menor importância.

Dentro de uma colocação jurídica, as relações entre os estados-nações são realizadas à base da igualdade e da equivalência. A realidade política, no entanto, é bem diferente. Os poderes nacionais e as estaturas estratégicas dos Estados desempenham um papel preponderante nas relações entre eles, embora, formalmente, em algumas circunstâncias, como na Assembléia da ONU, a palavra de todos tenha igual valor. Em consequência, o sistema internacional apresenta uma estrutura hierárquica bem caracterizada, dispondo-se os componentes de maior poder e estatura, segundo alguns, no topo de uma pirâmide, segundo outros, no centro de uma constelação, ao passo que os mais fracos se encontram na base ou na periferia. Estas regiões são mais influenciadas pelas decisões ou mudanças no topo (ou no centro) do que vice-versa, o que dá às relações no sistema internacional um certo carácter de verticalidade e assimetria. Assimetria que a democratização do processo político internacional põe à mostra e que preocupa os analistas desejosos de reformular uma ordem mundial quase estratificada em todos os campos. Dela se origina, também, o pensamento de que pouco mais tem a dar a retórica política que leva às classificações simplistas como o confronto Leste-Oeste e a bipolaridade, o trilateralismo ou a própria multipolaridade com foco no hemisfério norte, ou, ainda, uma defrontação Norte-Sul centrada em estratégias de dominação ou liberação. O sistema internacional parece estar a exigir não só uma visão mais abrangente do complexo inter-relacionamento dos estados-nações, mas, particularmente, a

operacionalização de soluções que conduzam, no mínimo, a uma aproximação da igualdade e da equivalência teóricas.

Neste sistema, onde estão presentes elementos que podem conduzir à aniquilação de seus membros de maior poder ou da maioria deles, onde a exploração ideológica é o instrumento-mor da cizânia e onde o atendimento das aspirações dos três quartos da humanidade considerados periféricos sobre igualdade e equivalência ainda é preterido em benefício de uma corrida desenfreada ao consumo dos mais aquinhoados, as rupturas do equilíbrio dinâmico nas relações entre Estados tornaram-se endêmicas, isto é, as crises se institucionalizaram.

Uma crise, diz o Gen Beaufre, "é um estado de tensão no curso do qual se arrisca ao máximo uma escalada para um conflito armado e onde se quer impedir o adversário de obter uma certa vantagem política ou militar". Uma crise, em qualquer área mundial, poderá evoluir rapidamente de um conflito interno para uma intervenção consentida e daí para uma guerra limitada, ou de uma demonstração de força para uma guerra convencional ou nuclear. A interpenetração dos campos interno e externo, a universalização dos incidentes políticos e a aparente contração do tempo para as soluções constituem mais alguns fatores que justificam a ênfase crescente sobre o manejo das crises no quadro da Segurança Externa. Particularmente as superpotências e seus respectivos blocos militares, ciosos da manutenção das áreas de domínio ou de influência necessárias à sua política de poder, mas, ao mesmo tempo, cautelosos de terem sob controle rastilhos que possam transformar uma paz inquieta numa guerra global, consideram as crises inseridas definitivamente na problemática da Segurança Externa.

3 — SEGURANÇA EXTERNA

O quadro apresentado indica que a Segurança Nacional deverá ter nela integrada a Segurança Externa. A Escola Superior de Guerra assim a conceitua:

Segurança Externa é a garantia proporcionada à Nação para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais, a despeito de antagonismos e pressões de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou possam manifestar-se no domínio das relações internacionais.

Estando integrada na Segurança Nacional, a Segurança Externa incorpora, entre outras, três de suas características fundamentais: é uma garantia em grau variável, vincula-se à conquista e à manutenção dos Objetivos Nacionais e manifesta-se através de todas as expressões do Poder Nacional. Ela está presente desde o estudo dos antagonismos e pressões de origem externa para que, no estabelecimento da Política Externa, possam ser minimizadas suas naturais imprecisões, particularmente quanto à garantia necessária à Nação em face daqueles óbices. Continua presente nas ações estratégicas concernentes ao fortalecimento do Poder Nacional, já que o aumento da capacidade deste significa, normalmente, aumento das possibilidades de negociação, dissuasão e coação. Finalmente, ela é geradora de uma série de ações que visam a responder aos efeitos e agentes dos referidos antagonismos e pressões, seja pelo preparo (agora especificamente voltado para a Segurança) do Poder Nacional, seja por sua aplicação violenta, se necessário. Estas medidas configuram a Defesa Externa, assim conceituada:

Defesa Externa é o conjunto de medidas levadas a efeito para se fazer face a pressões dominantes no âmbito da Segurança Externa, de natureza e intensidade tais que possam exigir o emprego violento da Expressão Militar do Poder Nacional.

4 — POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA

Já se justificou a divisão doutrinária e didática entre Políticas de Desenvolvimento e de Segurança, e entre Políticas Interna e Externa. Dentro da mesma linha de pensamento, pode-se dar um tratamento separado a uma Política Nacional de Segurança Externa, cercada esta colocação da indispensável cautela em relação à interdependência das políticas citadas. Na realidade, apenas se privilegia a Segurança Externa, salientando-se os aspectos que lhe são mais pertinentes dentro do quadro da Política Nacional.

A Segurança Externa de uma nação apresenta nítida influência de seu processo histórico-cultural. O Brasil, embora herdando um grande quinhão do efêmero imperialismo português, sempre se opôs a guerras de conquista, preferindo a arbitragem à luta armada, e, nas vezes que se empenhou em guerra, o fez em defesa de sua soberania. Sua participação com forças expedicionárias na Europa, durante a Segunda Guerra Mundial, foi com o propósito de atender aos compromissos de segurança coletiva do

continente. Além disso, crê firmemente na fraternidade entre os povos e almeja não apenas o convívio amistoso com as demais nações, como também a efetiva colaboração entre elas, aceitando de bom grado toda cooperação, desde que compatível com sua condição de Estado soberano.

Este acervo histórico-cultural faz com que, na concepção desta Escola, uma Política Nacional de Segurança Externa contribua, particularmente, para o estabelecimento de Objetivos Nacionais Permanentes que tenham relação com a preservação do território nacional e com a manutenção da capacidade do Estado para tomar decisões independentes.

Já não seria este o caso de uma URSS ou dos EUA, que também partilham de aspirações e interesses semelhantes aos do Brasil quanto à preservação de seu território e de sua capacidade decisória no concerto mundial. Entretanto, encaram o problema condicionados por culturas bem diversas entre si e da brasileira, e o enfocam sob uma ótica influenciada ora por fases históricas de expansão de áreas territoriais e de influência econômica, ora pela atual fase de confronto de hegemonias.

Todos estes aspectos fazem parte do problema básico das relações internacionais: a existência de estados-nações com o atributo de uma soberania, erodida ou não, que os impulsiona na busca de um poder que lhes permitia a sobrevivência numa ordem mundial, estrutural e funcionalmente inóspita aos desprotegidos. Uma Política Nacional de Segurança Externa apresenta, deste modo, em última análise, o poder como fulcro de suas cogitações. A teleologia desse poder, intimamente ligada ao variável conceito de Segurança das nações, é que ditará sua instrumentação, fazendo um Estado pretendê-lo num conceito ofensivo, isto é, predominantemente destinado a influenciar e adquirir, ou defensivo, isto é, mais voltado para salvaguardar e defender. Várias das soluções clássicas para o problema do poder, como analisadas pelos especialistas, constituem-se numa orientação atinente à Política Nacional de Segurança Externa das nações. A História confirma sua utilização em diversos casos.

A solução da unilateralidade, isolacionismo, não-alinhamento ou, em caso de guerra entre outros, neutralidade de um Estado, simplesmente procura evitar choques, não realizando alianças e apoiando-se exclusivamente em seu Poder Nacional. São exemplos típicos a Suíça e a Suécia, há mais de um século.

Uma segunda solução é o estabelecimento de alianças e tratados de garantia de independência que corrijam inferioridades reais

ou imaginadas ou estabeleçam superioridade de poder. Sua realização produzirá, em condições favoráveis, uma certa estabilidade nas relações internacionais, que é conhecida como equilíbrio do poder. O tratado de 20 de novembro de 1815 entre a Áustria, Grã-Bretanha, Prússia e Rússia é um exemplo clássico. Atualmente temos o Tratado do Atlântico Norte e seu correspondente, o Pacto de Varsóvia.

Uma terceira solução é a obtenção da certeza de que todas as nações estão seguras, por todas estarem garantidas em sua integridade territorial e independência política contra uma agressão externa de um ou mais Estados. Isto é obtido por um plano de segurança mútua, tão universal quanto possível, que permita a todos os membros da organização auxiliarem qualquer membro atacado. Difere do estabelecimento de alianças por não ser dirigida contra um Estado ou Estados particulares, mas, sim, contra qualquer poder agressor. Como exemplo desta solução, a chamada segurança coletiva, pode ser citado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

As três soluções apontadas, que aceitam a permanência do atual sistema de estados-nações, não representam mudanças de situação das presentes relações internacionais. Duas outras significariam o término daquele sistema. A preponderância de um único poder, pela criação de um império mundial, é a primeira delas e implica a total dissimetria de relações: um dominador e centena e meia de dominados. O temor de que o pan-eslavismo ou a ideologia marxista-leninista tivessem levado a URSS a esta opção justificou a criação da OTAN. A outra solução seria a formação de um Estado universal, uma federação dos atuais estados-nações, que representaria o pólo oposto do unilateralismo e a completa simetria nas relações internacionais.

Uma análise, ainda que superficial, mostra que a primeira só pode ser imaginada no mundo antigo sob Roma, para historiadores que apenas considerem a civilização ocidental. A segunda ainda continua situada no plano idealista da utopia.

As outras três soluções anteriores, embora viáveis à primeira vista, devem enquadrar-se de acordo com cada posição no espaço mundial e dentro de estruturas estratégicas e conjunturas adequadas. Um isolacionismo norte-americano, inteiramente possível nos estágios iniciais daquela nação, tornou-se irrealizável neste século; a Suíça e a Suécia, embora reconhecidamente neutras e com posições espaciais que as favorecem, envidam grande soma de esforços na defesa nacional para que os possíveis agressores sejam dissuadidos pela desproporção entre a vantagem obtida e o preço a pagar.

O estabelecimento de alianças, aparentemente fácil e pouco dispendioso, tem duração precária, em face da rápida evolução das conjunturas ideais que as inspiram. A par disso, a certeza do cumprimento dos compromissos é sempre relativa. Finalmente, a segurança coletiva jamais conseguiu a universalidade pretendida e os atuais tratados deste tipo constituem exemplos de um ideal restrito pela realidade, onde o engajamento dos membros não atacados, na defesa do agredido, normalmente não é impositivo nem rápido.

Uma Política Nacional de Segurança Externa com um conceito defensivo de utilização do Poder Nacional pode inclinar-se para qualquer uma dessas orientações, mas não deverá esquecer que a fuga aos problemas não pode evitá-los perenemente e que as soluções externas para reforço de poder e de segurança enfraquecem o controle nacional sobre decisões vitais. Recai-se, assim, na solução comum ao problema básico: embora não represente um imperativo universal, só um Poder Nacional preparado e aplicado por uma Estratégia Nacional de Segurança Externa realista, oportuna e flexível representa efetivamente o alicerce da garantia necessária a uma nação.

5 — ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA EXTERNA

Da mesma forma que a Política Nacional de Segurança Externa, sua Estratégia pode ter uma individualização que lhe saliente as principais particularidades.

Seu instrumento, o Poder Nacional, com ela reage, influenciando-a e sofrendo sua ação na busca dos efeitos desejados.

A Geoestratégia, ao analisar os aspectos fisiográficos da posição, forma e extensão de um Estado, deles conclui condicionamentos e ações já abordados durante o estudo da Expressão Militar do Poder Nacional, mas que não se limitam só a ela, uma vez que as Expressões Política e Econômica também são afetadas. São exemplos disso as ações estratégicas conseqüentes de divergências quanto a linhas de fronteiras, limites do mar territorial, domínio de canais de navegação, exploração de recursos naturais, aproveitamento de águas interiores, etc. O elemento básico **terra**, fundamento do Poder Nacional para a Política e Estratégia Nacionais, oferece, dentre outras, estas facetas, ao se integrar no estabelecimento e execução da Estratégia Nacional de Segurança Externa.

As avaliações do Poder Nacional propostas por Fischer, Steinmetz, Morgenthau, Spykman, Aron e Cline, embora diversas em função do número e natureza dos fundamentos ou fatores a considerar, não deixam de mencionar os aspectos intelectual e moral do elemento humano, seja como capacidade de organização e nível cultural ou qualidade da chefia, unidade e coesão nacionais e qualidades morais, seja como caráter nacional e qualidade da diplomacia ou grau de integração social e espírito nacional, seja, ainda, como capacidade de ação coletiva ou, simplesmente, vontade. O próprio Gen Beaufre, ao tentar fazer a avaliação da Estratégia, colocou como um dos fatores as forças morais. O elemento básico **Homem**, considerado sob esses aspectos e sob os físicos e quantitativos, aparece, pois, condicionando a Estratégia Nacional de Segurança Externa como agente e instrumento necessários às suas ações ou como alvo a ser protegido contra estratégias semelhantes e contrárias.

Ao possibilitar um aumento da ação do Homem sobre si mesmo e sobre os outros fundamentos, a ciência e a tecnologia também se inserem nas cogitações estratégicas de Segurança Externa. Graças a elas, podem fortalecer-se todas as expressões do Poder Nacional e, especificamente, a capacidade de ataque ou de defesa.

O elemento básico **Instituições**, embora represente, de certo modo, a inter-reação dos outros dois, por si só exerce grande influência sobre a Estratégia Nacional de Segurança Externa. Sua maior adequação como canal de expressão da vontade nacional, sua possibilidade de receber insumos de todos os tipos e sua capacidade de integrar e aplicar o esforço coletivo refletir-se-ão no realismo, oportunidade e flexibilidade daquela estratégia.

Todas as expressões do Poder Nacional contribuem, ponderadamente, para a Segurança Externa. Sua estratégia utilizará cada uma ou todas, em face de informações corretas e avaliação da conjuntura conseqüente. A velocidade dos acontecimentos e a difusão instantânea das notícias exigem a interpretação sistemática, rápida e bem fundamentada dos fatos da área externa. Somente assim poderão ser utilizados de forma racional, no estabelecimento de orientação válida.

A Expressão Política do Poder Nacional, através da diplomacia, consegue estabelecer o relacionamento formal entre os Estados, ajustando acordos, tratados e alianças, considerados todos os interesses em jogo. Embora a História comprove que esses instrumentos internacionais não merecem confiança absoluta, por não serem cumpridos, de qualquer forma têm-se comportado como fatores inibidores de uma brusca ruptura do *status quo* ou, pelo menos, como amortecedores dos interesses participantes, propiciando tem-

po para a aplicação de soluções alternativas. A necessidade de dinamizar a diplomacia torna-se imperiosa quando o grau de desenvolvimento da nação não lhe permitir aparelhar-se com meios de defesa suficientemente poderosos para fazer face às suas Hipóteses de Guerra. As soluções do equilíbrio de poder ou da segurança coletiva poderão obviar essa situação desvantajosa.

A diplomacia, utilizando métodos peculiares, desenvolve ações estratégicas flexíveis e graduais de forma a, só em último caso, aceitar a coação pela Expressão Militar do Poder Nacional como argumento para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais. Mesmo neste caso, continua a desenvolver atuação intensiva e importantíssima, não só para conseguir apoio fora do país, como para conquistar a opinião pública internacional.

A Expressão Militar do Poder Nacional, com sua capacidade de dissuadir o emprego da força por parte de outros e com seu poder de coação, é o índice mais visível da Segurança Externa de uma nação. A quantidade e a sofisticação do armamento e equipamento, bem como o número e qualidade dos homens em armas, têm uma ação de presença evidente, pela possibilidade de violência que répresentam. Uma análise mais completa mostra, no entanto, que a Expressão Militar necessita fatores de bom nível e um apoio sólido das outras expressões do Poder Nacional para que não represente apenas o papel de uma armadura vazia. Daí porque a Estratégia Nacional de Segurança Externa deve aplicá-la dentro das reais possibilidades do Poder Nacional como um todo e na proporção com as demais que for ditada pela conjuntura.

O comércio, nele incluídos os investimentos, os serviços de administração, os fretes e o turismo, é o relacionamento mais importante que a maioria dos países apresenta entre si, com exceção da guerra e das migrações. Assim, a Expressão Econômica do Poder Nacional, da qual o comércio é apenas um dos instrumentos, pode ser aplicada estrategicamente na área externa para influenciar atitudes de governos, estabelecer bases para alianças, firmar neutralidades, debilitar economias, etc.

Através de técnicas específicas, uma nação pode fortalecer seu moral ou enfraquecer o de nações oponentes. Os antagonismos e pressões de origem externa admitem sua neutralização ou contenção pela utilização adequada dos instrumentos de natureza psicossocial. Em contrapartida, o comprometimento do Poder Nacional por uma propaganda sutil, por uma intoxicação dos meios de comunicação de massa com informações tendenciosas ou pela disseminação de boatos pode ser levado a efeito ou ter sua origem em poderes externos. Tal pode ser a aplicação das ações estratégicas de segurança externa na Expressão Psicossocial.

Na realidade contemporânea, a Estratégia Nacional de Segurança Externa é uma combinação, nem sempre sutil, de ações estratégicas nas quatro expressões do Poder Nacional, incluindo as conferências e reuniões de cúpula de todos os tipos e os acordos secretos, a corrida pela superioridade tecnológica e os protocolos de limitação de armamentos, os assessores militares e as demonstrações de força, as concessões de créditos e as rupturas de relações comerciais, as emissões radiofônicas dirigidas e as missões culturais. Esgotadas, no entanto, as possibilidades destas ações, que buscam tanto reduzir áreas de atrito e aliciar, como também a dissuasão ou uma coação entre véus, esta será desnudada pela intervenção ostensiva da Expressão Militar, apoiada normalmente por ações, agora de maior vulto, das outras expressões do Poder Nacional.

O Planejamento Estratégico da Segurança Externa abrange, portanto, todas as expressões do Poder Nacional.

6 — PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA EXTERNA

Na Estratégia, como em outras atividades, procura-se, através do planejamento, reduzir a incidência dos fatores imprevistos ou descontrolados que possam ocasionar perturbações no preparo e aplicação do Poder Nacional com vistas às relações internacionais.

Um planejamento das relações políticas, econômicas e culturais no que se vinculam à Segurança Externa, longe de ser antidemocrático por dirigista e estatizante, como postula o liberalismo ortodoxo, é um dos mais importantes instrumentos de que dispõe um Estado para fortalecer-se e consolidar-se. Um verdadeiro planejamento democrático, no qual participem os órgãos públicos e os interesses privados, não pode ser confundido com aquele realizado pelos países totalitários, arbitrário e rígido, para uma conformidade à *outrance*; ele visa à variedade e à liberdade dentro de uma segurança que preserve os mais altos interesses da comunidade nacional. Por envolver, contudo, um certo grau de condicionamento e disciplina de comportamento nos setores público e privado, é lógico que dele participem, preponderantemente, os órgãos do Sistema de Segurança Nacional, levando em consideração os princípios da segurança e do sigilo no trato de determinados assuntos.

O Planejamento Estratégico da Segurança Externa apresenta dois aspectos: o da Segurança Externa, mais abrangente, sem a incidência direta das Hipóteses de Guerra, e o da Defesa Externa,

onde o quadro é mais específico quanto aos efeitos predominantemente militares procurados pela Nação.

Em qualquer dos aspectos, como haverá atividades de órgãos e setores diversos, é necessária a coordenação das ações planejadas, em âmbito interno ou externo, esta quando os compromissos internacionais da Nação a exigirem.

A efetivação do planejamento será realizada por atividades integradas horizontal ou verticalmente. A integração horizontal ocorre entre órgãos públicos ou comandos militares do mesmo nível; no caso da Segurança ou Defesa Coletivas, entre governos aliados ou potencialmente aliados e entre órgãos e comandos nacionais e seus correspondentes aliados.

A integração vertical exige que o plano de cada nível, ao baixar para o inferior estabeleça parâmetros que, sem cercear a iniciativa dos subordinados, os obriguem a desenvolver suas atividades dentro do quadro geral das decisões superiores. Com este fim é especificada a ação a empreender e fornecida uma orientação sobre os objetivos a serem atingidos e a forma geral de realizá-los, deixando ao órgão considerado a iniciativa de como alcançar aqueles objetivos e os pormenores de sua execução. Finalmente, são estabelecidos controles diretos e indiretos, de forma a induzir o planejador a se manter dentro dos limites estabelecidos.

O Planejamento da Segurança Externa deve levar em conta que ela, embora tanto mais efetiva quanto mais acelerado, harmonioso e integrado for o processo de Desenvolvimento, não exclui a necessidade das ações específicas de Segurança, visando à proteção desse Desenvolvimento em todas as áreas estratégicas de interesse nacional no campo externo. Por outro lado, a maximização de esforços, recursos e ações, no campo da Segurança Externa, não implica necessariamente a maximização desta. Em qualquer sistema existe um limite, além do qual aparecerá a intolerância no campo interno ou o choque de interesses no campo externo. A Nação tende a se voltar contra uma carga excessiva em nome da Segurança ou seu vulto poderá despertar desconfiança entre aliados e neutros.

O Planejamento da Defesa Externa apresenta seu campo limitado ao envolvimento da Nação, particularmente de suas Forças Armadas, nas ações estratégicas decorrentes da concretização de uma Hipótese de Guerra. O planejamento e a execução das atividades nacionais em caso de guerra é facilitado pela existência de uma Doutrina de Guerra que, dentro da concepção filosófica ou sociológica da guerra que deva corresponder ao sentimento nacional, determine a participação de cada expressão do Poder Nacional no

US.AER. AVU.1.6, P. 239

conflito e estabeleça os valores, conceitos, normas e métodos que regerão suas atividades.

• Ela é complementada pela Doutrina Militar, um corpo de princípios que orienta a organização, instrução, equipamento e combate das Forças Armadas.

O Planejamento Estratégico da Segurança Externa estabelece e coordena ações estratégicas e medidas que darão vida à Política e à Estratégia a ele relativas, mas aí não se esgota. Sua implementação exige o acompanhamento constante, para que possam ser corrigidas as distorções ocorridas ao longo da execução e para que seja mantida a orientação superior imposta à consecução dos Objetivos Nacionais.

7 — BIBLIOGRAFIA

- ARON, Raymond — *Paix et Guerre entre les Nations* — Calmann Levy, Paris, 1962.
- BEAUFRE, André — *Estratégia da Ação* — Trad. H. Arnizaut de Mattos — Bloch, Rio, 1968.
- CLINE, Ray S. — *World Power Assessment* — Georgetown University, Washington, 1975.
- HARTMANN, Frederick H. — *The Relations of Nations* — Mac Millan, N. York, 1957.
- COPPENS, H. A. J. — *The European Community and the Developing Countries Seen in Global Perspective* — Rotterdam University Press, 1972.
- ROSENAU, James — *International Politics and Foreign Policy* — The Free Press, N. York, 1969.
- SCHUMAN, Frederick Lewis — *International Politics: The Western State System and the World Community* — Mc Graw Hill, N. York, 1950.
- SCHWARZENBERGER, Georg — *Power Politics: a Study of World Society* — Praeger, N. York, 1962.
- TOOM, M. W. — *Controle des Crises et Riposte Graduée* — Nouvelles de l'OTAN. Bruxelles, março de 1970.

CAPÍTULO IV

DESENVOLVIMENTO NACIONAL

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — CAUSAS DO DESENVOLVIMENTO
- 3 — TENTATIVA DE AVALIAÇÃO
- 4 — O SENTIDO HUMANÍSTICO
- 5 — OS FUNDAMENTOS DO PODER NACIONAL E O DESENVOLVIMENTO
- 6 — PROCESSO FINALÍSTICO
- 7 — O DESENVOLVIMENTO NAS EXPRESSÕES DO PODER NACIONAL
- 8 — CONCLUSÃO
- 9 — BIBLIOGRAFIA

DESENVOLVIMENTO NACIONAL

1 — INTRODUÇÃO

O crescimento econômico era um fenômeno bastante conhecido, e verificado em diversas nações, desde a mais remota Antigüidade. Entretanto, a estrutura social dessas nações permaneceu imutável até princípios do século XIX, quando, em razão do progresso tecnológico, grandes contingentes humanos passaram a experimentar uma maior mobilidade social.

Com efeito, foi durante a Revolução Industrial, iniciada na segunda metade do século XVIII, que algumas nações, favorecidas por uma conjugação de circunstâncias, experimentaram alterações em sua estrutura econômica, social e política, caracterizando o início de um processo de mudanças, cuja dinâmica perdura até hoje. A adoção de novas técnicas que, em ritmo inicialmente lento, foram incorporadas ao acervo das nações onde o fenômeno ocorreu acelerou as modificações estruturais daquelas sociedades.

Terminada a Segunda Guerra Mundial e principalmente através do maior relacionamento ocorrido na Organização das Nações Unidas, o mundo começou a tomar consciência do descompasso econômico e social existente entre as várias nações do globo.

A partir de então, acumulou-se farta literatura referente a estudos sobre Desenvolvimento. Esses estudos constatavam a existência de países ricos e pobres, e neles havia uma tendência para ser enfocado o Desenvolvimento sob um prisma predominantemente econômico. Parecia clara, porém, a existência de certas condições sociopolíticas que respaldavam o Desenvolvimento das nações, bem como o fato de que surgia nos países menos desenvolvidos um clima de aspirações crescentes em oposição a possibilidades nacionais limitadas. Em conseqüência, freqüentemente eram gerados con-

flitos e tensões capazes de se refletir, com gravidade variável, na boa convivência entre as nações e na própria segurança interna dos países. Tais fatos ainda permanecem nos dias de hoje.

2 — CAUSAS DO DESENVOLVIMENTO

Quais seriam as causas do Desenvolvimento? Várias teses têm sido arroladas para explicar sua origem.

Para alguns, o Desenvolvimento seria conseqüência do clima. De fato, olhando o mapa, vê-se que os países ricos estão no hemisfério setentrional, de zonas frias ou temperadas, enquanto os subdesenvolvidos se acham no hemisfério sul, nas regiões subtropicais. Dessa observação se deduziria ser o Desenvolvimento um produto dos países frios, como conseqüência direta da energia estimulante que essa condição oferece ao organismo humano, enquanto alguns fatores negativos das regiões tórridas e os desgastes que acarretam ao homem — aridez do solo, calor excessivo, endemias, etc. — levariam à estagnação social.

A tese é falha, porque houve, no passado, brilhantes civilizações em países hoje subdesenvolvidos (Grécia, Egito), ao passo que existem ainda vastas regiões subdesenvolvidas fora da zona tropical (China Continental, Europa Central).

Observando que o capitalismo moderno surgiu, principalmente, nos países protestantes, Max Weber ligou este fato ao fator religioso, relacionando-o com o caráter nacional dos respectivos povos. A formação do capitalismo teria sido influenciada por uma série de características, que Weber sintetizou na **ética protestante**: honestidade, zelo, pontualidade, frugalidade, regularidade.

Autores há que, por extensão, relacionam a tese de Weber ao próprio Desenvolvimento, o qual encontraria no fator religioso uma das causas para sua eclosão.

Outra causa aventada para o Desenvolvimento é a posse de riquezas minerais. É também falha, dada a existência de países subdesenvolvidos com imensos recursos minerais inexplorados, enquanto outros continuam em estagnação, apesar de apreciável produção petrolífera. Por outro lado, o Japão, embora carente de recursos naturais em geral, conseguiu elevado índice de desenvolvimento.

A posição geográfica, o tamanho e a forma dos países têm dado margem também a teorias que estudam a factibilidade do Desenvolvimento, nas diferentes nações do globo.

As Instituições, como base da ordem social, são também consideradas essenciais ao processo de Desenvolvimento. Ou se acham elas ajustadas e harmônicas entre si em relação ao todo nacional, ou o Desenvolvimento poderá ficar seriamente prejudicado.

Todas essas causas podem ser encaradas como condições necessárias, mas, de per si, não suficientes ao Desenvolvimento, que é fenômeno complexo, compreendendo fatores de natureza política, econômica e social. Os elementos citados e outros, encontrando condições favoráveis, podem convergir para o Desenvolvimento de uma nação, fazendo com que ela se distancie das demais.

3 — TENTATIVA DE AVALIAÇÃO

O problema do desenvolvimento era abordado com muita frequência segundo seu aspecto relativo, pela comparação de certas características de alguns países em relação a outros. Não há dúvida de que tal aproximação é importante à medida que algumas projeções estratégicas precisem ser feitas a nível internacional, ou quando o hiato entre os Poderes de certas nações deva ser reduzido ou eliminado, como consequência de um determinado objetivo nacional e em determinada conjuntura. Dessa forma, o conceito de Desenvolvimento se apóia numa série de comparações entre fatores econômicos, políticos, psicossociais e militares, da maneira em que estes ocorrem nas diversas sociedades.

Entretanto, visto sob esse prisma relativo, o problema tem enfoque apenas parcial. Por esse motivo fez-se necessária uma certa padronização quanto a objetivos a serem perseguidos, bem como a definição dos níveis tidos como ideais nos diversos setores da vida social das nações.

A ONU, de forma sintética, adota para a análise do problema a técnica dos indicadores, através dos quais procura caracterizar o estágio de desenvolvimento dos diversos países. Dentre eles destacamos:

- níveis de nutrição
- níveis de instrução
- índices sanitários
- taxa de crescimento demográfico
- população economicamente ativa

- percentual da população agrícola em relação à força de trabalho
- estrutura social
- expectativa de vida
- produtividade homem/hora
- distribuição da renda nacional
- renda *per capita*
- grau de industrialização
- grau de integração econômica
- estabilidade político-social.

É importante verificar-se, da análise desse rol de indicadores, a existência de alguns que permitem mensuração mais objetiva e outros que são bastante subjetivos. Por isso mesmo, é questionável sua validade para o atingimento do propósito declarado. Por um lado, dependem das possibilidades dos países quanto ao levantamento de estatísticas confiáveis; por outro, certo número deles carece de melhor definição em termos concretos.

4 — O SENTIDO HUMANÍSTICO

O extraordinário avanço tecnológico no setor das comunicações, além de encurtar distâncias, colocou em confronto as diversas culturas e permitiu aos povos mais atrasados no processo de Desenvolvimento perceberem que não estavam participando das conquistas tecnológicas que permitiram a melhoria do bem-estar das coletividades mais avançadas.

A quantidade de informações que recebe o homem nos dias que correm, esteja ele onde estiver, é de molde a sugerir anseios nacionais diversos, seja pela maior participação das elites dirigentes nos diversos países, seja pela angústia de desenvolvimento gerada pelo **efeito demonstração**.

Exigências de novos níveis de bem-estar, acesso a novas condições sociais, políticas e de segurança são conseqüência natural do conhecimento da realidade vigorante nas nações mais desenvolvidas. A consciência de que aquelas nações passaram por etapas anteriores, também difíceis, e as superaram por esforço próprio, parece não estar presente nas considerações de alguns, concorrendo

para o aparecimento de tensões internas e externas em consequência de persistirem as novas necessidades.

Certas nações, em estágios iniciais de desenvolvimento, buscando queimar etapas, podem voltar-se para soluções irrealistas, radicais ou inexecutáveis, por ambiciosas.

Nesse quadro conturbado de desejos e frustrações está também presente o problema ético, à medida que todas as nações têm um passado a respeitar e tradições histórico-culturais a preservar. Em outras palavras, o Desenvolvimento é desejo e aspiração do homem, cujas bases éticas, em termos doutrinários, devem estar firmemente escudadas por uma filosofia de vida democrática que se mantenha ao longo das mudanças, conseqüentes do Desenvolvimento, na estrutura das sociedades.

É importante, ainda, que tudo se processe considerando-se os direitos fundamentais do homem à vida, à liberdade e à dignidade. O valor maior do Desenvolvimento se verifica quando, ao longo de todo o processo, o indivíduo se realiza como ser humano.

Se a Segurança Nacional é imprescindível para a consecução dos objetivos desejados, é através do Desenvolvimento que as tensões e angústias serão reduzidas pelo atingimento pleno dos anseios de qualquer sociedade. Em ambiente de insegurança, as ações voltadas para o Desenvolvimento poderão perder intensidade pela pulverização e desgaste dos meios do Poder Nacional, reorientados para a redução de antagonismos. Daí a íntima ligação entre o Desenvolvimento e a Segurança.

Paradoxalmente, porém, certas razões de insegurança têm parecido como resultado direto do Desenvolvimento, por exemplo: a agressão ambiental e os problemas ecológicos.

Trata-se dos chamados efeitos perversos, em que a objetivos almejados se agregam, por circunstâncias alheias à vontade do agente, outros objetivos imprevistos e não desejados. É importante que todo esforço seja feito para melhorar a qualidade da vida, por parte daqueles envolvidos diretamente no processo, seja consumindo, seja produzindo bens e serviços.

O sentido antropocêntrico da doutrina da ESG empresta ao homem a posição de maior relevo ao longo de todo o processo de Desenvolvimento, que leva a marca de seus desejos e aspirações em constante variação. Tal fato, ligado à natureza psicológica do homem, confere ao Desenvolvimento um sentido dinâmico, o que caracteriza como um processo. O Desenvolvimento é um contínuo

vir a ser, tendo o homem como seu agente e beneficiário. Daí poder afirmar-se doutrinariamente:

O Homem é a origem, o meio e o fim do Desenvolvimento.

5 — OS FUNDAMENTOS DO PODER NACIONAL E O DESENVOLVIMENTO

A ESG considera que o Homem, a Terra e as Instituições — os elementos básicos da nacionalidade — estão em estreito relacionamento ao longo do processo de Desenvolvimento. A natureza guarda energias ocultas, que só se transformam e se tornam proveitosas através da atividade humana. Surgem assim as Instituições, criadas pelo homem, nos campos político, econômico, psicossocial e militar, para tornar possível a convivência social.

É nessas circunstâncias que se processará o Desenvolvimento e será vencida a inércia natural que se opõe a esse esforço consciente das nações. Daí dizer-se doutrinariamente:

O Desenvolvimento Nacional é o desenvolvimento do Homem, da Terra e das Instituições.

Deve-se, por conseguinte, entender:

- o **desenvolvimento do homem** como um processo de permanente aperfeiçoamento de seus atributos físicos, intelectuais e espirituais, para que ele, comungando com as aspirações nacionais, participe da formação de uma sociedade cada vez mais próspera e se aproveite dos benefícios por ela proporcionados;
- o **desenvolvimento da terra** como resultado da crescente transformação dos recursos naturais em riquezas, do aumento da produtividade, do estabelecimento da infra-estrutura (viária, energética, de comunicações, etc.) e da adoção de medidas que assegurem e fortaleçam a integridade territorial;
- o **desenvolvimento das instituições** como aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições políticas, econômicas, psicossociais e militares, adequando-as à complexidade e ao volume de encargos gerados pela própria evolução e, sobretudo, capacitando-as a dar continuidade a todo o processo.

6 — PROCESSO FINALÍSTICO

O conjunto de meios de toda ordem — políticos, econômicos, psicossociais e militares — constitui doutrinariamente o Poder Nacional, cujos fundamentos são também os elementos básicos da nacionalidade. Cabe ao Desenvolvimento fortalecer e aperfeiçoar o Poder Nacional, que se beneficia com a incorporação de aspectos qualitativos ligados ao homem e às mudanças estruturais da sociedade, que resultam do processo.

Trata-se de um processo finalístico, que visa a alcançar os objetivos oriundos da cristalização dos anseios e aspirações da nação como um todo.

Considerando a grande finalidade do processo e seu relacionamento com o Poder Nacional, o Desenvolvimento pode ser conceituado de forma doutrinária e mais ampla:

Desenvolvimento Nacional é o processo de aperfeiçoamento e fortalecimento do Poder Nacional para a consecução e a manutenção dos Objetivos Nacionais.

Vale acrescentar que o Desenvolvimento não se restringe à satisfação das necessidades materiais da sociedade. Se assim fosse, a sociedade de afluência, caracterizada pela abundância de bens, não apresentaria problemas sociais e políticos. Contudo, seria utópico esperar que o homem possa considerar-se realizado somente através de sua identificação com os valores espirituais, se ficarem desprezadas as condições materiais indispensáveis à própria dignidade humana.

A realidade mundial mostra, também, que a realização do homem, apenas no plano material, descaracteriza o Desenvolvimento, porque despreza certos valores que se constituem na própria essência da vida. O menosprezo dos princípios éticos gera conflitos sociais e movimentos de rebeldia, que acabam por tirar vitalidade ao Desenvolvimento.

Não é demais lembrar que o caráter nacional e as tradições histórico-culturais influenciarão diretamente na identificação dos Objetivos Nacionais a atingir. Assim sendo, esses objetivos não poderão ser idênticos em todas as nações.

Os Objetivos Nacionais, que emprestam o caráter finalístico ao Desenvolvimento, doutrinariamente consubstanciam as mais autênticas aspirações do povo, a vontade nacional e o próprio Bem Comum.

O Bem Comum é visualizado como um objetivo-síntese, um ideal, um valor máximo a ser perseguido no sentido de se alcançar um conjunto de condições capazes de propiciar a todos uma vida digna.

Tendo como propósito o atingimento desse objetivo-síntese, pode-se conceituar, doutrinariamente:

Desenvolvimento Nacional é o processo de aperfeiçoamento e fortalecimento do Poder Nacional para a conquista do Bem Comum.

7 — O DESENVOLVIMENTO NAS EXPRESSÕES DO PODER NACIONAL

O Desenvolvimento é um processo global e se relaciona com o Poder Nacional como um todo. Porém, em virtude de razões estruturais, poderá circunstancialmente ocorrer alguma arritmia, pois é forçoso reconhecer-se a prevalência do desenvolvimento de determinada Expressão, durante curto espaço de tempo e em uma dada conjuntura. Contudo, o desejável é sempre a harmonia de ênfase entre as Expressões do Poder Nacional.

Para efeitos analíticos de avaliação da conjuntura, o Desenvolvimento também pode ser examinado segundo cada um dos elementos estruturais do Poder Nacional e em cada Expressão.

Tendo-se em vista que os fatores são elementos dinâmicos que influem sobre os fundamentos, valorizando-os ou depreciando-os, o processo de Desenvolvimento estará, a cada instante, melhor qualificando e também proporcionando o crescimento desses fatores. Através da aplicação da técnica dos indicadores sobre esses fatores, como preconizado pela ESG, o Poder Nacional poderá, então, ser adequadamente avaliado, consideradas as dificuldades de mensuração já conhecidas.

Se considerarmos a Expressão Política, para exemplificar, e desejando analisar o fator **cultura política** em determinado momento da conjuntura de um país, podemos constatar que o indicador **grau de participação política** reflete níveis de pouco amadurecimento. Análises sucessivas do processo de Desenvolvimento desse fator deverão revelar quais as ações específicas que poderiam ser adotadas para a correção dessa anomalia. Corrigida essa deficiência, os reflexos sobre os demais elementos seriam imediatos. No exemplo em questão, o fundamento **povo** e os componentes **partidos políti-**

cos, Poder Executivo e Poder Legislativo refletiriam, em prazo compatível, os resultados positivos das ações sobre o fator **cultura política**.

Em qualquer caso, a pertinência e a adequabilidade das ações a que nos referimos é que vão caracterizar a habilidade e a arte do estadista quanto à adoção de políticas e estratégias corretas.

Outros exemplos poderiam ser tomados em Expressões diferentes, e análises semelhantes também seriam realizadas segundo os propósitos do levantamento a ser feito.

8 — CONCLUSÃO

O Desenvolvimento deve ser tomado como um fenômeno sociocultural, porque se propõe, em síntese, a possibilitar ao homem a construção de uma nova sociedade inspirada no Bem Comum, valendo-se tanto da cultura científica quanto da humanística.

O conhecimento científico se constitui no empuxo acelerador do Desenvolvimento, através da implementação de uma nova tecnologia que vise à otimização dos fatores de produção, com a finalidade de assegurar o aumento de bem-estar material e espiritual. Representa, assim, um importante instrumento de que se vale o ser humano para superar os obstáculos que impeçam sua marcha ascensional.

O respeito aos valores é que proporcionará os elementos necessários à construção de uma sociedade humana e justa, para que o homem possa promover-se e realizar-se. O Desenvolvimento, numa sociedade democrática, só poderá ser assim entendido, sob pena de comprometer o antropocentrismo que deve constituir sua essência. Torna-se, portanto, indispensável que o processo de Desenvolvimento seja orientado para a valorização do homem.

Encarado como valor, o Desenvolvimento deverá apoiar-se em bases éticas e humanísticas, sem o que seu significado perde toda a validade.

Cumprir desenvolver, também, as potencialidades humanas, a fim de se descobrirem novos meios que permitam ao homem subordinar a seus desejos a própria natureza, preservando-a, porém, sob todos os aspectos. Para tanto, é necessário que o homem se capacite socialmente, adequando as instituições aos propósitos que o animam ao promover o Desenvolvimento.

9 — BIBLIOGRAFIA

- DELFIM NETTO, Antonio — **Planejamento Para o Desenvolvimento Econômico** — Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, Rio, 1966.
- AGARWALA, A. N. & SINGH, S. P. (Coordenação) *et alii* — **A Economia do Subdesenvolvimento** — Ed. Forense, Rio, 1969.
- LEWIS, Arthur — **A Teoria do Desenvolvimento Econômico** — Zahar, Rio, 1960.
- MEIER, Gerald M. & BALDWIN, Robert E. — **Desenvolvimento Econômico** — Ed. Mestre Jou, S. Paulo, 1968.
- MYRDAL, Gunnar — **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas** — ISEB — Rio, 1960.
- WALINSKY, Louis J. — **Planejamento e Execução do Desenvolvimento Econômico** — Biblioteca de Ciências Sociais, Zahar, Rio, 1965.
- WEBER, Max — **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo** — Trad. M. I. Szmrecsányi & T. J. Szmrecsányi — Liv. Pioneira Editora, S. Paulo, 1967.

CAPITULO V

INFORMAÇÕES

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — A ATIVIDADE DE INFORMAÇÕES E DE CONTRA-
-INFORMAÇÃO
- 3 — A UTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES
- 4 — AS INFORMAÇÕES E O MÉTODO DE AÇÃO POLÍTICA
- 5 — BIBLIOGRAFIA

INFORMAÇÕES

1 — INTRODUÇÃO

A finalidade da informação é proporcionar conhecimento a seu Usuário.

Conseqüência do próprio instinto de conservação ou fruto de natural curiosidade com relação ao meio e aos seres que o rodeiam — e daí a sua busca incessante — a informação visa a dar ao Homem o conhecimento acerca de fatos e atitudes que digam respeito a assuntos, problemas ou situações que afetam, ou possam vir a afetar, sua vida e seus interesses. Certamente, Aldous Huxley tinha isso em mente ao afirmar que "as pessoas nunca podem estar em segurança sem informações".

Qualquer que seja o destino da informação — a serviço do Indivíduo, de uma Organização ou da Nação — ela será sempre o resultado da reunião de dados de toda espécie e origem, os quais, após submetidos a uma série de processos analíticos, são reunidos num produto acabado, pronto para ser utilizado por quem dela tiver necessidade.

Genérica ou específica, e a mais isenta e completa possível, a informação — a partir de agora referida como documento ou atividade, objeto deste capítulo — tem por finalidade manter os responsáveis pela condução dos destinos da nação (Usuários de Informações) a par dos acontecimentos internos e externos, evitando-lhes surpresas indesejáveis e dando-lhes o suporte necessário à tomada de decisões que envolvam o Desenvolvimento e a Segurança dessa mesma nação. Tão generalizado está esse procedimento que

até as grandes empresas já despertaram para a importância das Informações e, pelas mesmas razões, mantêm serviços especializados que, guardadas as proporções, operam de maneira similar à dos órgãos oficiais. Os próprios compêndios de administração são os primeiros a enfatizar o papel das Informações e o recomendar que os administradores a elas recorram para fazerem face ao cotidiano e ao porvir. Isso permite o equacionamento de problemas e, com base no conhecimento proporcionado pelas Informações, eleger a alternativa mais favorável aos interesses nacionais ou da empresa.

A preocupação de um governo em identificar os óbices de diferentes tipos e os níveis de ameaças explica-se pela relatividade que caracteriza a Segurança Nacional, cuja natureza complexa exige considerável proporção de julgamentos racionais, tanto mais difíceis de serem produzidos quanto mais críticas forem as situações conjunturais. Claro está que esses julgamentos estarão tão mais próximos da verdade quanto melhor for o órgão de informações de que dispõe esse governo. Talvez por isso mesmo, seja impossível conceber a administração de um Estado moderno — não importando a sua estatura estratégica — sem o apoio de um fluxo constante e ordenado de informações de toda natureza, das mais simples às mais complexas, capazes de permitir o conhecimento real do que se passa ou do que virá, possivelmente, a se passar no futuro. Assim, a nível governamental, a função de um órgão ou sistema de informações é suprir os Usuários (Chefe de Estado e membros da alta administração pública) de informações precisas e oportunas, as quais, somadas ao conhecimento provido através de estudos e relatórios produzidos pelos demais órgãos da estrutura oficial, permitam àqueles clientes proceder a acertadas e úteis decisões relativamente à formulação da Política Governamental e ao planejamento e acompanhamento das ações decorrentes.

No cumprimento de sua missão, os órgãos de informações de qualquer nação participam ativamente, de forma ostensiva ou sigilosa, do levantamento de óbices de origem interna ou externa que dificultam a consecução dos Objetivos Nacionais estabelecidos pela Política Nacional — política e objetivos fixados com a colaboração desses mesmos órgãos de informações. E os órgãos de informações vão mais além, porquanto identificam os agentes, a natureza e a amplitude desses óbices; a área fisiográfica e a faixa populacional onde se desenvolvem; as possibilidades e as intenções desses elementos, bem como os seus efeitos, inclusive psicológicos, que afetam a população.

MS. P. 7. R. 9. V. 1. 6. P. 254

2 — A ATIVIDADE DE INFORMAÇÕES E DE CONTRA-INFORMAÇÃO

A atividade de Informações, como outra qualquer, tem uma terminologia própria, cujo domínio recomenda-se aos que dela devam fazer uso.

De imediato, impõe-se distinguir a matéria-prima e o produto acabado, ou seja, o Informe e a Informação.

Informe é qualquer dado (observação, fato, relato ou documento) que possa contribuir para o entendimento de determinado assunto, problema ou situação.

Com origem em pessoas, instituições, ou documentos, o Informe tem sua credibilidade intimamente relacionada com a fidelidade da fonte e é avaliado pelo analista ou Órgão de Informações que primeiro o recebe.

Informação é o conhecimento de um fato ou situação resultante do processamento inteligente de todos os informes disponíveis, relacionados com o referido fato ou situação, devendo sempre atender a uma necessidade de planejamento, de execução ou de acompanhamento de atos decisórios.

Por "processamento inteligente" entende-se a análise do informe consoante o embasamento profissional, a especialização funcional e o pensamento criador do analista. O pensamento criador deve ser atributo de todo analista ou pesquisador, sejam eles da área das ciências exatas ou sociais. A estes requisitos, acrescenta-se como necessária à atividade de Informações uma alta dose de integridade moral.

Uma Informação é produzida para atender a solicitação superior ou por iniciativa do próprio Órgão de Informações. Em ambos os casos, a motivação é condicionada pela necessidade de adquirir, atualizar ou aprofundar conhecimentos sobre determinado assunto de interesse para o Desenvolvimento ou a Segurança da nação.

Como se vê, os vocábulos **informe** e **informação**, como aqui usados, pouca ou nenhuma relação têm com o termo **informação** da área das ciências sociais, que se liga mais com a Comunicação Social.

2.1 — O Ciclo da Informação

Em qualquer nação é observada, com ligeiras variações, a prática do chamado Ciclo da Informação.

O Usuário pode necessitar, por exemplo, conhecer melhor um determinado assunto ou situação antes de desencadear determinada ação de cunho político, econômico, psicossocial ou militar. Pode ocorrer, também, que o Usuário deseje conhecer os efeitos de alguma medida já executada ou em curso, ou ainda que ele queira um estudo quanto à evolução de um tema ou situação nos próximos anos, além de suas prováveis tendências e conseqüências.

Essas considerações caracterizam as necessidades de informações **do Usuário** e estas, juntamente com as diretrizes de caráter funcional e ético, são transmitidas ao Órgão de Informações encarregado de atendê-las. É a fase denominada **orientação**.

A fase seguinte refere-se à **produção** da informação e comporta as etapas de planejamento, reunião de informes, processamento dos informes e difusão da informação.

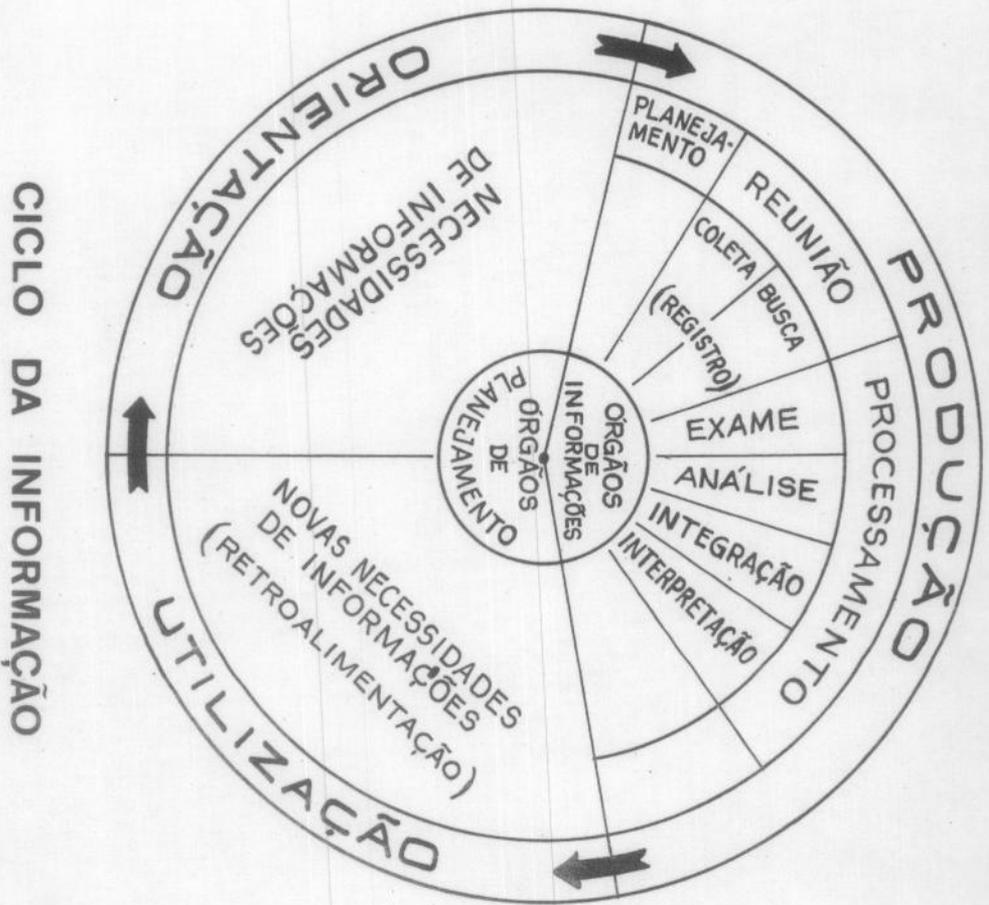
A etapa de **planejamento** diz respeito ao que informar e respectivos prazos; aos aspectos essenciais a serem contemplados na informação e aos dados conhecidos e a reunir. O conhecimento prévio das necessidades do Usuário e da finalidade da Informação a ser produzida é de grande valia para o Órgão de Informações, que deve responder a todos os **aspectos essenciais** do assunto em estudo.

A **reunião de informes** é a etapa em que são levantados todos os dados (processados ou não) pertinentes ao assunto pesquisado. A reunião consiste na **coleta** (que não exige esforço maior, bastando acionar o arquivo da organização) e na **busca**, que já exige uma investigação, de caráter ostensivo ou sigiloso.

De posse de todos os informes disponíveis, o analista procede ao exame, análise, integração e interpretação. É a etapa do **processamento**, que carece de uma explicação maior.

O **exame** consiste na verificação inicial do grau de credibilidade dos conhecimentos obtidos e da pertinência dos mesmos com o assunto da informação a ser produzida.

A **análise** é a decomposição dos conhecimentos já reunidos em **fatos significativos** que tenham relação com os **aspectos essenciais** levantados na etapa do planejamento. Comparando-se esses **fatos significativos** entre si, à luz dos conhecimentos do analista, são re-



CICLO DA INFORMAÇÃO

lacionados os **fatos** que se confirmam. Esses fatos confirmados são considerados conhecimentos prontos para a etapa seguinte.

A **integração** consiste em formar **conjuntos coerentes** relacionados com os aspectos essenciais, a partir dos fatos significativos selecionados e confirmados.

A **interpretação** é a etapa em que o analista determina o significado final dos conhecimentos integrados. As conclusões devem ser objetivas e restritas aos fatos analisados e integrados, abandonando-se as apreciações de caráter subjetivo ou fantasioso, que poderiam levar o Usuário a erros graves na avaliação do problema ou da situação envolvida.

A **difusão**, última etapa da produção de informações, consiste em se fazer chegar a Informação ao Usuário, órgão ou escalão que a solicitou, ou mesmo a quem quer que possa interessar-se pelo assunto nela contido.

A oportunidade para a difusão, isto é, o prazo estabelecido na fase de planejamento, deve ser estritamente obedecido. Da mesma forma, o grau de sigilo e o meio de comunicação a adotar devem estar compatíveis com o assunto da informação a ser difundida.

Finalmente, tem-se a fase que didaticamente "fecha" o Ciclo da Informação (uma vez que o Ciclo é repetitivo e contínuo): a **utilização**. Por interessar mais diretamente ao Usuário, a utilização da Informação aparece comentada mais adiante. Impõe-se, contudo, ao encerrar esta fase, lembrar que a produção de informações obedece ainda a certos princípios básicos: objetividade, oportunidade, segurança, clareza, simplicidade, controle, amplitude e imparcialidade. Esses princípios, se aplicados harmoniosamente, respondem em grande parte pela qualidade das Informações.

2.2 — Classificação das Informações

Na introdução deste capítulo foi mencionado superficialmente que as Informações visam manter o Usuário a par dos acontecimentos internos e externos.

Com vistas a essa finalidade essencial, as Informações são grupadas em duas grandes **classes**, de modo a se cobrir o universo de conhecimentos de interesse do usuário, dentro e fora das fronteiras, ou seja, as Informações Internas e as Informações Externas.

As Informações Internas estão voltadas para o conhecimento **do próprio Poder e Potencial Nacionais**.

Por sua vez, as Informações Externas cuidam do conhecimento relativo ao Poder Nacional **de outras nações** (ou grupos de nações ou organismos internacionais): tem em vista a Política Externa e seus efeitos na Política Nacional.

É conveniente ressaltar, contudo, que a rotulação de uma Informação como interna ou externa independe do campo fisiográfico (interno ou externo) em que é colhido o Informe que lhe deu origem. A finalidade a atender é o que dita a sua classificação.

Segundo a Doutrina de Informações da Escola Nacional de Informações (EsNI), as Informações Internas e Externas podem ser desdobradas em **subclasses**; de acordo com diferentes critérios.

2.2.1 — Critério de Abrangência de Área ou Assunto

Informação Global é a que integra todos os aspectos — geográficos, políticos, econômicos, etc. — que devam ser considerados para o completo conhecimento de um determinado assunto, abrangendo toda a área ocupada pelo país ou grupo de países focalizados.

No caso de Informação Interna, uma Informação Global é denominada **Informação Nacional**.

A **Informação Regional** tem a amplitude limitada à extensão de determinada região de um país, integrando também todos os aspectos que se liguem ao assunto nela tratado.

A **Informação Setorial**, especificamente relacionada com as atribuições de determinado órgão, focaliza o assunto tratado cingindo-se, apenas, aos aspectos abrangidos pelo campo de atuação do órgão que a produz.

2.2.1 — Critério de Abrangência de Área ou Assunto

A **Informação Básica** refere-se a conhecimentos já consolidados, levantados ou catalogados, abrangendo todos os campos de atividade, de caráter relativamente permanente e utilizados com a finalidade de proporcionar elementos básicos e necessários aos planejadores e executores da Política Nacional, bem como aos produtores de Informações.

A Informação Básica é mais ou menos estável. Deve ser atualizada periodicamente, com dados recebidos dos setores de busca.

No campo interno, as Informações Básicas são elaboradas com o propósito de se manter atualizado o conhecimento sobre determinados grupos e suas ligações externas. Por exemplo, levantamentos biográficos de nacionais que apoiem atividades alienígenas ou nelas militem, controle de estrangeiros em território nacional, etc.

O Levantamento Estratégico é um tipo de informação básica que fornece um grande volume de dados aos órgãos de informações. Periodicamente atualizado, é mantido nos arquivos dos órgãos de informações, à disposição de seus analistas. Outros órgãos da estrutura governamental também o utilizam como base para planejamentos.

Informação Corrente é o conhecimento recente e atual da conjuntura interna ou externa, em todos os campos de atividades, que propicia dados de valor imediato aos formuladores da Política Nacional. É utilizada para atualizar as informações básicas.

Estimativa é a projeção, em futuro previsível, de um fato ou situação, feita com base na análise objetiva de todos os dados envolvidos e no estudo das possibilidades e probabilidades de sua evolução.

A Estimativa será produzida apenas sobre assuntos que se enquadrem na área de competência do escalão hierárquico a que se subordine o Órgão de Informação considerado. Sua difusão inicial limitar-se-á, obrigatória e exclusivamente, aos respectivos escalões superiores, no campo hierárquico (canal de comando ou de direção) e no campo das Informações (canal técnico). Difusão posterior apenas se fará por decisão dos mencionados escalões.

A produção de uma Estimativa é decorrência de uma extração inteligente, uma projeção do raciocínio procurando antever o futuro, isto é, especulando sobre o que acontecerá e, para isso, manipulando inúmeras variáveis. É por essa razão que alguns autores preferem denominar esse tipo de conhecimento como elementos especulativo-prospectivos ou especulativo-avaliativos.

2.2.3 — Critério de Alcance da Ação

Informação Estratégica é o conhecimento de fato ou situação de interesse imediato ou potencial para o planejamento e para a condução de ações de alcance estratégico. Pode situar-se no âmbito de qualquer das Expressões do Poder Nacional.

Na ESG, o estudo das Informações está voltado exatamente para esta subclasse, que serve ao planejamento e à ação gover-

namental em seu mais alto nível, no interesse da Segurança e do Desenvolvimento Nacionais.

No Campo da Segurança, as Informações Estratégicas de caráter externo são de grande importância e de grande dificuldade de obtenção. Os conhecimentos que se necessita obter ou reunir estarão, na maioria das vezes, encobertos pelo sigilo, afastados no espaço e protegidos pelos nacionais dos países-alvo.

Essa posição deliberada de negar aos adversários o acesso às fontes de informes redundará, por vezes, na necessidade de se chegar a importantes conclusões partindo de dados insuficientes.

Informação Operacional é o conhecimento de fato ou de situação de interesse imediato para o planejamento e para a execução de operações, de alcance limitado no tempo e no espaço. São utilizadas pelos escalões intermediários e inferiores da estrutura governamental para a tomada das decisões que lhes são pertinentes. Caracterizam-se pela limitação de âmbito, pela relativa simplicidade dos fatores, pelos prazos curtos, pela exigência de ações imediatas.

Quando essas informações se referem às operações militares de guerra, são denominadas **Informações Táticas**. Quando estão relacionadas com a rotina operativa da conduta dos negócios públicos e de fiscalização dos negócios privados, são denominadas **Informações Administrativas**.

2.2.4 — Critério da Expressão do Poder Nacional

De acordo com o campo a que se referir o conhecimento, este critério classifica as Informações em função das Expressões Política, Econômica, Psicossocial ou Militar do Poder Nacional.

Algumas Informações, preponderantemente descritivas, não se enquadram adequadamente neste critério de Expressões do Poder Nacional, podendo interessar a qualquer dos campos, dependendo da finalidade com que são utilizadas.

Informações Técnico-científicas são os conhecimentos relativos à situação técnico-científica do País ou dos países estrangeiros, em particular aqueles que se referem à aplicação da tecnologia às pesquisas científicas nos diferentes campos de atividade e que possam influir nas Políticas de Segurança e de Desenvolvimento do País.

Informações Fisiográficas são os conhecimentos que se referem aos aspectos fisiográficos do próprio país (ou de uma região) ou de países estrangeiros. São informações básicas, que irão servir aos planejadores da Política Nacional.

Informações Biográficas são os conhecimentos referentes a dados biográficos e atuação no desempenho de cargos ou funções públicas ou privadas, de personalidades e líderes nacionais e estrangeiros, bem como de novas personalidades, futuros líderes em formação e ascensão. Atualmente, com o emprego da informática, podem os órgãos de informações manter arquivos biográficos de um número vultoso de pessoas e recuperar a informação desejada com grande rapidez e eficiência.

Informações Históricas são os conhecimentos sobre a História ou parte dela, do próprio País ou de países estrangeiros, que servem para o planejamento da Política Nacional.

2.3 — A Contra-Informação

Todo órgão ou Serviço de Informações, seja qual for seu nível, desenvolve atividades de Contra-Informação. É, pois, uma atividade inerente, intrínseca e correlata às Informações. Entretanto, assume alguns aspectos característicos e deferenciais no campo da Segurança e do Desenvolvimento, em virtude da diversidade do grau de sigilo exigido. A Contra-Informação diz mais respeito às informações na área de Segurança, sendo empregada, em escala mais reduzida, no campo do Desenvolvimento.

As finalidades das Informações e da Contra-Informação são perfeitamente distintas: a primeira é caracteristicamente ofensiva e busca obter conhecimentos; a segunda é, ao contrário, defensiva e visa a negar conhecimentos e a impedir a ação de agentes que os buscam. Não obstante esse caráter defensivo da Contra-Informação, seus métodos de ação e suas operações são essencialmente ofensivos.

As atividades e o campo de atuação da Contra-Informação foram alargados de modo bastante significativo nos últimos anos, em decorrência de pelo menos dois fatores básicos:

- a notável expansão dos serviços de informações estratégicas de segurança de quase todas as nações forçaram, obviamente, o crescimento correlato da Contra-Informação;

- a complexidade dos problemas de Segurança Interna, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, pela intensificação das ações subversivas e da espionagem do bloco comunista, fizeram com que a Contra-Infomação não se cingisse mais somente às suas atividades tradicionais.

No quadro da Segurança Interna, a Contra-Infomação Interna contribui para neutralizar as ações dos agentes da espionagem e as atividades dos Serviços de Informações adversos e, por outro lado, preserva as próprias ações.

Deve-se admitir que os outros Serviços de Informações buscam conhecer tudo que, no interesse da Segurança Nacional, é guardado sob o mais absoluto sigilo. Deve, por isso, a Contra-Infomação tornar tão difícil quanto possível a ação dos agentes adversários, tomando medidas de segurança que impeçam o acesso a tudo que se deseja manter sob sigilo e que protejam o pessoal e as instalações.

Além dos Órgãos de Informações, qualquer repartição governamental ou mesmo entidade privada que, por algum motivo, manipule assuntos sigilosos ou equipamentos e materiais de interesse da Segurança Nacional deve tomar medidas compatíveis de Contra-Infomação.

Finalmente, também são atividades de Contra-Infomação, no âmbito interno, as que objetivam neutralizar ou eliminar a criminalidade organizada com fins políticos.

Em conseqüência destas considerações, pode-se expressar a seguinte conceituação.

Contra-Infomação é um aspecto da atividade das Informações que engloba um conjunto de medidas destinadas a neutralizar a eficácia dos Serviços de Informações adversos e a salvaguardar os segredos de interesse da Segurança Nacional, bem como a identificar agressões de caráter psicológico à população.

3 — A UTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

3.1 — As Informações, o Desenvolvimento e a Segurança

A doutrina da ESG considera Segurança e Desenvolvimento interligados, interdependentes. Similarmente, a doutrina de Informações divide as informações em duas grandes classes: Informações

Internas e Informações Externas. Admite a ESG, no entanto, que as Informações tendem, na prática, a enfatizar ora o Desenvolvimento, ora a Segurança, podendo-se admitir a existência de Informações para a área do Desenvolvimento e Informações para a área da Segurança.

Assim, as Informações, tanto as Internas quanto as Externas, são produzidas, difundidas e utilizadas pelos mesmos processos, métodos e técnicas, não se distinguindo umas das outras, em forma e conteúdo, exceto quanto à área a que vão servir: do Desenvolvimento ou da Segurança.

Vejamos algumas peculiaridades significativas:

INFORMAÇÕES PARA A ÁREA DO DESENVOLVIMENTO	INFORMAÇÕES PARA A ÁREA DA SEGURANÇA
— têm origem em informes colhidos predominantemente (mas não exclusivamente) de fontes ostensivas	— não conhecem limitações, porquanto são produzidas de informes oriundos tanto de fontes ostensivas quanto de fontes protegidas pelo sigilo
— são normalmente documentos de livre circulação e só raramente são classificadas de reservadas	— estão sempre protegidas pelo sigilo e somente são desclassificadas após longo tempo
— limitam-se aos fatores adversos	— identificam os antagonismos, as pressões e os fatores adversos com potencialidade de gerar antagonismos
— vão geralmente complementar os estudos e relatórios produzidos por sistemas descentralizados da Administração Pública (eventualmente Privada, também)	— são produzidas por estruturas centralizadas ou tendentes à centralização
— ocupam-se primordialmente do Poder Nacional de seu País e, secundariamente, do PN de outras nações	— ocupam-se primordialmente do Poder Nacional de outras nações e, secundariamente, do próprio PN, salvo em situações de graves ameaças internas, tais como subversão, terrorismo e sabotagem

Finalmente, é imperativo frisar que tanto uma quanto outra proporcionam ao usuário o conhecimento da situação necessário a uma decisão de governo no campo interno ou externo, de interesse da Segurança ou do Desenvolvimento da Nação, ou de ambos.

3.2 — Relações Entre Produtor e Usuário de Informações

É quase inevitável que a atividade de Informações, no afã de se desincumbir de suas responsabilidades, venha, por vezes, contrariar os interesses de pessoas, grupos, classes, entidades, organizações, correntes de opinião, etc. Por isso mesmo, é essencial para o sucesso da atividade de Informações o bom relacionamento entre produtores e usuários, isto é, entre o conhecimento e a ação.

Fisicamente falando, o Usuário de Informação localiza-se no extremo de uma longa cadeia. Na condição de cliente, ele é o destinatário de um produto acabado — a Informação. As relações entre Produtor e Usuário, entretanto, não podem ser descritas de maneira tão simples. Na realidade, trata-se de um processo dinâmico e integrado, em que seus componentes dependam enormemente da confiança mútua. Um peculiar relacionamento, em que o Produtor deve atuar suficientemente próximo do Usuário para deste receber o máximo de orientação, mas não tão próximo a ponto de perder a objetividade e a isenção indispensáveis à natureza de sua tarefa.

Deve o Usuário compreender, também, que mesmo os melhores analistas de Informações são falíveis e que, apesar disso, deverão eles continuar produzindo suas Informações, ainda que sua avaliação da situação ou que seus prognósticos (estimativas) nem sempre se confirmem. Afinal, as informações não são produzidas por gênios ou super-homens que, pronta e invariavelmente, têm as corretas respostas a qualquer problema ou situação. Diante do universo que o Usuário precisa conhecer, mas que, até hoje, nem mesmo o melhor Órgão de Informações é capaz de desvendar inteiramente, o Usuário — tanto quanto o Produtor — deve munir-se de uma alta dose de humildade diante do que conhece e do que necessitaria conhecer para uma decisão acertada.

Finalmente, o Usuário precisa admitir que o Produtor de informações, para ser bem sucedido, necessita ter um razoável conhecimento da intimidade dos órgãos da estrutura governamental responsáveis pela elaboração da política, pelo planejamento e pelas ações em curso. Isto não significa, porém, que o Produtor de informações deva ou possa imiscuir-se na política, no planejamento ou na ação governamental.

Neste particular, Sherman Kent é incisivo:

“As Informações não designam objetivos; não estabelecem políticas, não formulam planos; não executam operações (exceto as de Informações). As Informações são

subsidiárias daquelas; e para usar um desagradável lugar-comum, elas realizam uma **função de serviço**. Sua missão é assegurar-se de que as chefias estão bem informadas; sua tarefa é manter-se atrás dos líderes com o livro aberto para um importante fato que possa estar sendo negligenciado e, a seu pedido, **analisar alternativas sem indicar preferência**. As Informações não podem servir se não conhecerem o pensamento do Chefe; não podem servir se não obtiverem **orientação** que qualquer profissional precisa ter de seu cliente."

3.3 — As Informações e a Tomada de Decisão

A tomada de decisão apóia-se fundamentalmente nas informações disponíveis sobre um problema considerado, de maneira a propiciar ao usuário um razoável número de alternativas, uma das quais — escolhida como a melhor ou mais favorável — caracteriza o ato decisório. Mas as Informações são apenas uma preciosa ajuda para a tomada de decisão e não a decisão em si. A tomada de decisão implica basicamente a manipulação das informações dentro de um quadro de referência de valores e expectativas que variam de pessoa para pessoa. Neste contexto, as Informações vão competir com idéias preconcebidas e correntes de opinião, de permeio com a formação intelectual, moral, ideológica e religiosa do usuário, e, até mesmo, com a influência de seus auxiliares diretos, amigos, parentes, etc.

É preciso ter em mente, também, que as informações serão sempre confrontadas com os estudos e relatórios produzidos pelos demais órgãos da estrutura governamental; com os informes que diariamente são veiculados pela imprensa escrita e falada; com os contatos freqüentes do usuário com personalidades, empresários, representantes diplomáticos, líderes de classe — todos, enfim, fontes de respeitável influência na tomada de decisão.

É nesta atmosfera sociopolítico-cultural que as Informações vão buscar um lugar ao sol. A tomada de decisão não depende exclusivamente da disponibilidade de conhecimentos completos e precisos sobre fatos, pessoas ou situações. É importante que o Usuário seja receptivo às informações. Que atribua às mesmas um alto grau de confiabilidade e que tenha discernimento para agregar ao conhecimento proporcionado pelas informações os dados fornecidos ou obtidos por outros meios que, no seu entender, mereçam crédito e, portanto, completem e enriqueçam o conhecimento contido nas próprias informações.

Nem todas as informações disponíveis, ainda que produzidas cientificamente, podem proporcionar todos os valores do discernimento humano que devem, no final, fundir-se na decisão racional. É o eterno problema da credibilidade no produto disponível, pois, sabe muito bem o Usuário — por experiência própria — que as informações são fruto da mente humana e que, mesmo com a ajuda dos computadores, são falíveis.

Assim, além da razão, o Usuário pode até valer-se de sua própria intuição na hora de optar, mas deve fazê-lo com a certeza dos riscos que corre. Porque, quando as Informações são preteridas pela intuição, o Usuário precisa reconhecer que está dando as costas a dois instrumentos com os quais o Homem vem alargando o horizonte de seus conhecimentos há milênios: o raciocínio e o método científico.

3.4 — As Informações, a Ética e o Sigilo

O conhecimento é um instrumento do poder. Quem dispõe (ou imagina dispor) de conhecimento superior, é naturalmente tentado a utilizá-lo para realçar seu próprio poder, importância ou influência, de natureza política, econômica, social e até militar. Em outras palavras, quem manipula Informações é passível de tentar usar seu conhecimento para influenciar a Política. A História está cheia de exemplos de usuários que, cedendo às suas ambições políticas, acabaram expostos à execração pública. Por outro lado, o registro das Informações acusa também situações em que os usuários, resistindo ao conhecimento correto e consistente, colocado à sua disposição por competentes analistas, recusaram-se, por razões éticas inclusive, a tomar importantes decisões que poderiam alterar o curso da própria História.

Os usuários das informações, por não terem a responsabilidade de sua produção, comportam-se de forma mais liberal, desprezam às vezes a evidência dos fatos e, por mera opinião, tomam suas decisões.

A falta de isenção dos analistas no julgamento dos fatos; o desprezo dos usuários pela sua evidência; a falta de segurança na difusão das informações, a ponto de permitir que elas sejam interceptadas; a omissão, mesmo, da difusão de uma informação importante; a rivalidade entre órgãos de informações — tudo isso poderá conduzir ao insucesso a atividade de Informações.

A Ética deve orientar as atividades de Informações, o que impõe a seleção rigorosa de seus especialistas, os quais, a par de

atributos intelectuais e morais, devem possuir em alta dose a humildade e a consciência de que o fruto de seu trabalho é destinado não a homens ou a partidos, mas à segurança e à garantia das instituições.

É oportuno arrematar que as atividades de Informações, embora legais, devam atender a requisitos de prudência, discricção e controle, em decorrência de suas características e finalidades intrínsecas. Em outras palavras, a manipulação das Informações deve revestir-se de adequado grau de sigilo.

A seguir, os princípios que devem nortear a mentalidade do usuário de Informações.

MENTALIDADE DO USUÁRIO DE INFORMAÇÕES

- I — Certeza de que as informações que recebe foram produzidas sob o princípio de que os interesses nacionais prevalecem acima de pessoas, grupos, correntes e organizações, mesmo quando estas detenham poder.
- II — Obediência aos padrões de conduta recomendados na manipulação das Informações (Ética, Sigilo, Segurança).
- III — Consciência de que recebe as informações de que realmente necessita, e não as informações que mais lhe agradem.
- IV — Crença na finalidade das Informações, suporte para a tomada de decisão e o planejamento.
- V — Convicção de que faz parte de um processo integrado: é ao mesmo tempo usuário e orientador das Informações.

4 — AS INFORMAÇÕES E O MÉTODO DE AÇÃO POLÍTICA

O propósito do texto que se segue é apontar o papel que cabe às Informações na formulação política e estratégica, no planejamento governamental e no acompanhamento da execução das Ações Estratégicas decorrentes, segundo o Método de Ação Política preconizado pela ESG.

Será realçada, por conseguinte, a contribuição da atividade de Informações (e dos respectivos Órgãos e Sistema), a nível estratégico, em prol do Desenvolvimento e da Segurança Nacionais.

Cumpra lembrar que Política e Estratégia estão sujeitas aos rigores da evolução da conjuntura nacional e internacional, o que, não raro, implica reajustes a serem processados em pleno período governamental.

É também perfeitamente compreensível que, ao se iniciar um novo mandato de governo, deva ser conhecido o que foi planejado e posto em execução pela Administração que se retira. Esta providência de rotina justifica-se para permitir a familiarização da nova equipe com os problemas existentes e com as ações em curso.

A seguir, será alinhada a participação das Informações ao longo da aplicação do Método de Ação Política, recomendando-se, entretanto, ter sempre em mente que as Informações se destinam à área do Desenvolvimento ou à área da Segurança ou a ambas.

4.1 — As Informações na Determinação dos ONP

No que tange à determinação dos ONP, a contribuição das Informações consiste em auxiliar a identificação dos interesses e aspirações nacionais. O auscultamento da opinião pública, através do constante acompanhamento dos meios de comunicação, é o mais valioso instrumento — dentre outros — de que se valem os Órgãos de Informações nesta tarefa.

4.2 — As Informações na Avaliação da Conjuntura

Nesta etapa do Método, as Informações têm o mérito de propiciar aos planejadores uma "fotografia" da situação, obtida de ângulo diverso, normalmente desconhecido daqueles. As Informações constituem, assim, mais um "canal" de conhecimento com que contam os planejadores.

É atribuição dos Órgãos de Informações colher dados sobre a política governamental em curso, a situação nacional e internacional, as carências, os principais óbices, seus reflexos e provável evolução, bem como sobre a capacidade do Poder Nacional para neutralizá-los.

As respostas às interrogações do campo internacional dadas pelas Informações devem incluir as possibilidades e até mesmo as intenções das nações mais importantes, particularmente as de maior vinculação com o nosso País.

Os Órgãos de Informações produzem, ainda, estudos específicos sobre determinados aspectos geográficos e históricos, executam levantamentos estratégicos e elaboram previsões a curto, médio e longo prazos. Deve ser considerado, entretanto, que as Informações jamais produzirão trabalhos de precisão absoluta, mesmo porque alguns deles envolvem sutilezas difíceis de serem mensuradas, tais como o grau de confiança que a Nação deposita no Governo, a imagem do País no exterior, etc.

As Estimativas são normalmente produzidas por ocasião da Avaliação da Conjuntura, ou seja, em épocas determinadas, embora continuamente revistas e atualizadas. Isto não impede, contudo, que os planejadores solicitem uma Estimativa em qualquer tempo ou circunstância, para fazer face a inesperados problemas ou situações de alta relevância para a Nação.

4.3 — As Informações no CEN

As Informações cooperam com os planejadores na fixação dos Objetivos Nacionais Atuais.

No campo da Segurança, por exemplo, as Informações fornecem preciosos elementos para a elaboração das Hipóteses de Guerra. Ainda no estabelecimento do CEN, desempenham papel destacado no tocante à captação dos elementos da conjuntura que podem influenciar a formulação de Pressupostos Básicos.

4.4 — As Informações na DEG

No estabelecimento da Diretriz Estratégica Governamental, cabe aos Órgãos de Informações elaborar a parte referente ao **como fazer** do que foi estabelecido no CEN, ou seja, à implementação dos ONA.

Deverão esses Órgãos fornecer, também, os dados estatísticos censitários que se revelarem necessários à formulação da Diretriz que orientará a produção de informações, a ser fixada no Plano Nacional de Informações.

É nesta etapa do Método de Ação Política, seja ou não necessário realizar exames estratégicos, que caberá aos Órgãos de Informações realizar um Estudo de Situação de Informações, com a finalidade de eleger os Objetivos Nacionais de Informações (ONI) e as decorrentes Informações Necessárias (IN).

Os ONI e as IN que farão parte do Plano Nacional de Informações — a ser elaborado em etapa posterior — buscam cobrir todo um espectro de conhecimentos de interesse do Desenvolvimento e da Segurança.

Os ONI são indagações que, respondidas, atendem às necessidades de informações relacionadas com os Objetivos Nacionais Atuais, os Pressupostos Básicos e as Hipóteses de Guerra admitidas, os antagonismos e as pressões. Os ONI devem, ainda, abarcar áreas ou assuntos suficientemente amplos e relevantes, para não perderem sua característica estratégica.

As IN são o resultado da decomposição dos ONI em partes, a fim de se orientar e coordenar a produção de informações. Abrangem o conhecimento relativo a qualquer das Expressões do Poder Nacional do próprio País e de países estrangeiros, indispensável ao planejamento, à execução e ao acompanhamento das Políticas de Segurança e de Desenvolvimento do País considerado.

As IN concernentes a um mesmo ONI, quando reunidas e integradas, respondem às indagações nele contidas.

4.5 — As Informações na Elaboração dos Planos

São elaborados nesta etapa os Planos Nacionais de Desenvolvimento e de Segurança, bem como os seus decorrentes: o de Mobilização e o de Informações.

No contexto da estrutura governamental brasileira, toda a massa de informações produzidas na área do Desenvolvimento pelos órgãos setoriais e processadas pelo IBGE (além das informações proporcionadas pelo Sistema Nacional de Informações Científicas e Tecnológicas) converge para a Secretaria de Planejamento. A esta cabe elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento.

O Serviço Nacional de Informações, levando em consideração os Objetivos Nacionais de Informações e as Informações Necessárias levantadas na etapa da Diretriz Estratégica Governamental, elabora o Plano Nacional de Informações. Aprovado por Decreto do Presidente da República e expedido a todos os órgãos setoriais e regionais, o PNI é um documento disciplinador das atividades de Informações em âmbito nacional. Resultante de um estudo de situação e atribuindo missões aos órgãos de execução, define responsabilidades, seleciona e regula o emprego de meios disponíveis e estabelece as condições de execução.

O PNI é um documento aberto que está recebendo impactos da realidade e, portanto, sujeito a modificações visando a seu aperfeiçoamento, sem, contudo, perder sua objetividade.

Este documento básico, que contém a estrutura do Sistema Nacional de Informações (SISNI), desdobra-se em cada Ministério, dando origem ao surgimento de Planos Setoriais de Informações. O desdobramento consiste em captar os aspectos peculiares e os encargos contidos no PNI e detalhar, em cada caso, para os escalões subordinados, os aspectos das Informações Necessárias que dizem mais de perto aos assuntos do Ministério.

E assim, por desdobramentos sucessivos, todas as agências que integram o SISNI tomam conhecimento dos assuntos sobre os quais devam produzir Informações.

4.6 — As Informações e as Ações Estratégicas

Na etapa de execução das Ações Estratégicas, os Órgãos de Informações acompanham a evolução da conjuntura em face do PND e do PNS e colaboram com os planejadores com novas informações sobre os **resultados** obtidos pelas Ações Estratégicas empreendidas.

4.7 — As Informações e a Realimentação

As Informações executam trabalho de **Controle** das ações empreendidas e de **Realimentação** do processo de execução em **todas as etapas** do Método, e não apenas na etapa de execução das Ações Estratégicas. Isso ocorre, justamente, por constituir a atividade de Informações — tanto quanto o próprio Método de Ação Política — um processo dinâmico e contínuo.

Retificações, reformulações e aperfeiçoamento do planejamento realizado são inerentes à própria ação política, e as Informações têm uma importante parcela de responsabilidade neste contexto.

4.8 — A Mentalidade de Informações

Para que a inequívoca importância das Informações possa ser aceita e exercida com espontaneidade, torna-se indispensável que se crie e se desenvolva uma adequada mentalidade de informações **do Usuário**, a exemplo do que já é exigido do Produtor.

Somente com a cooperação entre Usuário e Produtor será alcançada a verdadeira mentalidade de Informações — uma atividade intelectual, de estudos e pesquisas; de juízos e critérios; de seriedade e nobreza; de patriotismo e grandeza; destinada a con-

correr para o constante aperfeiçoamento do processo decisório, no atendimento dos interesses nacionais em harmonia com os valores visados pelo Bem Comum.

5 — BIBLIOGRAFIA

- KENT, Sherman — **Informações Estratégicas** — Bibliex, Rio, 1967.
- MARCHETTI, Victor & MARKS, John D. — **A CIA e o Culto da Inteligência** — Nova Fronteira, Rio, 1974.
- RANSOM, Harry Howe — **Central Intelligence and National Security** — Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 1958.
- PLATT, Washington — **A Produção de Informações Estratégicas** — Agir, Rio, 1967.
- HILSMAN, Roger — **Strategic Intelligence and National Decisions** — The Free Press, Glencoe, Illinois, 1956.
- DULLES, Allen — **Ofício de Espião** — Liv. Bertrand, Lisboa, 1963.
- FARAGO, Ladislav — **O Mundo da Espionagem** — Dinal, Rio, 1966.
- CEHLEN, Reinhard — **O Serviço Secreto** — Artenova, Rio, 1972.
- VIDAL DIAZ, José Alberto — **Diplomacia y Inteligencia Estratégica** — Ediciones Esnaola, Buenos Aires, 1976.
- PETTEE, George S. — **The Future of American Secret Intelligence** — Infantry Journal Press, Washington, 1967.
- ESCOLA NACIONAL DE INFORMAÇÕES — **Manual de Informações** — EsNI, Brasília, 1976.

CAPÍTULO VI

MOBILIZAÇÃO NACIONAL

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — CONCEITUAÇÃO
- 3 — PODER E POTENCIAL
- 4 — PLANEJAMENTO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL
- 5 — DESMOBILIZAÇÃO NACIONAL
- 6 — DOCTRINA DE MOBILIZAÇÃO NACIONAL
- 7 — SISTEMA NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO
- 8 — CONCLUSÃO
- 9 — BIBLIOGRAFIA

MOBILIZAÇÃO NACIONAL

1 — INTRODUÇÃO

Os aspectos que atualmente caracterizam a Mobilização Nacional vêm tendo destaque há pouco mais de um século. A presença da Mobilização Militar, como é hoje entendida, foi revelada nitidamente, pela primeira vez, nos cuidadosos planejamentos que muito contribuíram para a vitória da Prússia, na guerra de 1870, contra a França.

A Segunda Guerra Mundial, com sua exigência colossal de meios de toda ordem, trouxe como consequência maiores responsabilidades para as atividades de Mobilização Militar, cujo planejamento passou a ser mais meticuloso. Pode ser encontrado nos ensinamentos desse conflito o ponto de partida do processo evolutivo de que resultou a atual concepção de Mobilização Nacional.

A antiga conceituação do termo — pôr em movimento ou passar as tropas para pé de guerra — foi ampliada, para constituir um vasto e complexo conjunto de atividades diversas, interessando a todas as Expressões do Poder Nacional.

A Mobilização Nacional, tal como hoje a compreendemos, além de visar ao incremento do Poder Nacional, visa também a atender, em prazos definidos, as necessidades de recursos, em todos os campos, para a realização de ações de emergência excepcional em proveito direto da Segurança Nacional.

Para que se tenha uma melhor compreensão do que seja a Mobilização Nacional, é preciso ter-se previamente noções básicas sobre assunto que lhe é correlato no quadro da Segurança Nacional: a Logística Nacional. Uma vez decididas quais as ações estratégicas a realizar, na execução da Estratégia Nacional de Segurança,

é mister estimar os meios necessários, obtê-los onde se encontram e, finalmente, entregá-los aos executantes daquelas ações.

Aí se acham definidas as fases básicas da Logística Nacional:

- 1.ª — Determinação das necessidades
- 2.ª — Obtenção dos meios
- 3.ª — Distribuição dos meios.

Isto nos permite conceituá-la desta forma:

Logística Nacional é o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos meios necessários à realização das ações impostas pela Estratégia Nacional de Segurança.

As atividades logísticas são processadas em todas as expressões do Poder Nacional, pelos diversos órgãos da estrutura governamental, tanto nas situações normais como nas de emergência, isto é, satisfazendo às ações correntes e às ações de emergência.

Em situações normais, a Logística Nacional encontrará no Poder Nacional os meios necessários para atender às ações a realizar, e o seu próprio funcionamento será suficiente para assegurar a provisão desses meios, dentro das prioridades fixadas. Isso acontecerá geralmente, também, nas situações de emergência. Entretanto, quando uma emergência for de tal gravidade que o governo verifique ser imprescindível o uso de um instrumento mais poderoso para responder à demanda de meios, será então decretada a Mobilização Nacional.

Caberá aos órgãos de Mobilização Nacional confrontar as Necessidades Básicas com a Capacidade do Poder Nacional, a fim de, numa visualização global da conjuntura e à luz do Conceito Estratégico Nacional, determinar os elementos essenciais a serem incluídos nas Diretrizes de Planejamento, com vistas ao planejamento subsequente da Mobilização Nacional, desde seu estágio preparatório. Cabe-lhes, a seguir, planejar, preparar e disciplinar as diversas atividades, especialmente quanto aos recursos humanos, à produção, à liberação e ao controle dos meios julgados indispensáveis à implementação das ações estratégicas de Segurança.

A orientação de cúpula para um planejamento realístico, que leve à integração das atividades de Mobilização Nacional nas Expressões Política, Econômica, Psicossocial e Militar do Poder Na-

cional, deve ter origem em uma orientação estratégica, com força executiva capaz de imprimir aos órgãos encarregados a dinâmica necessária a seu funcionamento.

2 — CONCEITUAÇÃO

Até há pouco tempo, o estado de guerra era condição imprescindível à adoção de medidas extremas, que permitiriam a concentração dos meios do Poder Nacional para as ações de Segurança. No mundo contemporâneo, entretanto, com a difusão cada vez mais acentuada dos atos de subversão, medidas apropriadas de Mobilização Nacional, total ou parcial, poderão ser desencadeadas para enfrentar situações de emergência, no campo da Segurança, sem que chegue a configurar-se o estado de guerra.

Por outro lado, hoje, uma guerra pode ter início sem os longos períodos de tensão política e sem os prenunciadores incidentes de fronteiras, como era comum no passado. Há, até mesmo, a possibilidade de serem as operações militares desencadeadas sem prévia e formal declaração de guerra.

Em conseqüência, os prazos de mobilização passaram a ser extremamente críticos e constituem hoje um fator de grande importância, exigindo que a Mobilização Nacional seja planejada e preparada desde o tempo de paz.

Ao irromper a Segunda Guerra Mundial, ainda prevalecia a idéia de se estabelecerem linhas de obstáculos e de se empregarem forças retardadoras para se ganhar o tempo prefixado como necessário para a mobilização. A rapidez das primeiras operações mostrou que tal recurso, por si só, não é suficiente. Determinadas situações poderão exigir prazos mais curtos e, às vezes, até mesmo que precedam o início das hostilidades. Em conseqüência, determinadas medidas deverão ser tomadas antes, independentemente de atos desencadeadores da Mobilização Nacional.

Este sentido atual impõe que a Mobilização Nacional seja concebida como atividade necessária, permanente, metódica e progressiva, capaz de preservar a Segurança Nacional, interferindo no Desenvolvimento apenas à medida que isso seja indispensável, tendo em vista os propósitos da própria Mobilização Nacional.

Além disso, como a Mobilização deforma a estrutura do Poder Nacional pela hipertrofia dos componentes e órgãos das Expressões mais solicitadas, uma vez resolvida a situação de emergência

excepcional (ou vislumbrada sua solução), impõe-se desencadear um elenco de atividades destinadas a conduzir o Poder Nacional de volta à normalidade, com o mínimo possível de abalos em sua estrutura.

Destacam-se, assim, três aspectos principais nas atividades de Mobilização Nacional:

- um, referente à Mobilização Nacional propriamente dita, isto é, à sua execução;
- outro, relativo a seu preparo, ou seja, à procura das melhores condições para uma eventual execução;
- finalmente, aquele que visa ao retorno à normalidade.

Mobilização Nacional é o conjunto de atividades que, em face da efetivação de hipótese de guerra ou de grave perturbação da ordem, são empreendidas pelo Estado, de modo acelerado e compulsório, a fim de transferir recursos existentes no Poder Nacional e promover a produção oportuna de recursos adicionais.

Preparo da Mobilização Nacional é o conjunto de atividades empreendidas ou orientadas pelo Estado, desde a situação de normalidade, visando a facilitar a execução da Mobilização Nacional.

Desmobilização Nacional é o conjunto de atividades empreendidas pelo Estado, com vistas ao retorno gradativo da Nação à situação normal, uma vez cessados ou reduzidos em sua intensidade os motivos determinantes da Mobilização Nacional.

As tarefas de previsão de meios para a realização das ações estratégicas devem ser realizadas pelos órgãos logísticos da estrutura governamental, aos quais cabe distribuir esses recursos, após obtê-los.

Atuando no Poder Nacional, a Mobilização faz com que sejam transferidos recursos de toda ordem, requeridos pelas ações estratégicas, atendendo, inclusive, às necessidades mínimas da vida nacional.

Essas transferências se processam entre:

- as áreas de Desenvolvimento e Segurança;
- as expressões do Poder Nacional;
- os vários setores de uma mesma expressão do Poder Nacional.

As necessidades, em geral, superam as disponibilidades. Daí, então, a Mobilização Nacional atuar também sobre o Potencial Nacional promovendo, compulsória e aceleradamente, a produção oportuna de recursos adicionais. Convém notar que, antes mesmo de decretada a Mobilização Nacional, durante as situações normais, os órgãos dela encarregados acompanham permanentemente possíveis necessidades nas prováveis situações anormais futuras, mantendo atualizado seu planejamento.

Esta é uma importante razão pela qual os órgãos encarregados devem, durante as situações normais, influir nas programações para o Desenvolvimento, com o propósito de criarem condições que permitam, nas horas graves, um acelerado e eficaz aproveitamento do Poder Nacional.

Feitas estas considerações, e tendo em vista que a atuação daqueles órgãos se faz sentir tanto na paz como nas situações de emergência, é válido estabelecer-se um faseamento da Mobilização Nacional que identifique as diferentes atividades e atribuições dos referidos órgãos:

- Preparo da Mobilização Nacional
- Execução da Mobilização Nacional
- Desmobilização Nacional.

3 — PODER E POTENCIAL

A atuação da Mobilização Nacional sobre o Poder e o Potencial Nacionais, seja na transferência de recursos existentes naquele, seja na transformação de parcela deste em recursos adicionais, exige medidas nas diversas expressões do Poder Nacional.

3.1 — No que tange à **Expressão Política**, a Mobilização Nacional implica o aumento de eficiência e eficácia de seus componentes e de seu processo de interação, com o propósito de se assegurarem

Respeitando e incentivando a livre empresa, compete ao Estado orientar a Economia Nacional, intervindo, sempre que necessário, para atender aos altos interesses da nação, definidos nos planejamentos respectivos.

Sob o prisma da Segurança Nacional, inegavelmente, aquele que dispõe de maior poder econômico já leva sensível vantagem. Fundamental, no entanto, é lembrar que o desenvolvimento econômico, por si só, não é suficiente para alcançar os objetivos da Mobilização Nacional. É indispensável que, desde os tempos normais, sejam criadas as condições para acelerada e eficaz adaptação da economia ao atendimento de emergência.

Estabelecimento dos níveis de estocagem e de preços; fixação de prioridades; racionamento de itens críticos; padronização; incremento à produção em geral; estímulo à formação de mão-de-obra especializada; distribuição de encomendas educativas; transferência de parcelas de atividades e de bens, de um setor para outro; controle da importação e da exportação — são algumas operações da Mobilização Nacional na Expressão Econômica do Poder Nacional.

Cumpra, também, à Mobilização Nacional, no âmbito da Expressão Econômica, a tarefa de promover a transformação de atividades produtoras e a de regular e controlar as atividades monetárias, creditícias e fiscais.

O desencadeamento da Mobilização Nacional no âmbito da Expressão Econômica visa, pois, a adaptar a ordem econômica a uma nova situação, equilibrando as exigências decorrentes da emergência com o atendimento das necessidades requeridas pelas ações correntes da vida nacional. É a Economia de Guerra.

Tem relevo aqui a Mobilização Industrial, por sua enorme importância no conjunto da Mobilização Nacional, com imediatas e profundas repercussões nos demais campos. Seu preparo reveste-se de muita delicadeza, apresentando aspectos técnicos e científicos que podem ter a maior complexidade e envolvendo interesses quase sempre conflitantes e o empenho de recursos financeiros cuja obtenção se constitui em ponto crítico das decisões. É impositivo um cuidadoso e minucioso planejamento.

3.3 — Na **Expressão Psicossocial**, a Mobilização Nacional se configura principalmente através da integração e, mesmo, do controle dos diferentes órgãos de comunicação social, a fim de colocá-los a serviço dos objetivos que se pretenda atingir, seja esclarecendo, seja orientando a opinião pública, com vistas ao fortalecimento

deste campo. Há, portanto, que motivar o público interno, para apoiar as ações governamentais e facilitar a neutralização da guerra psicológica adversa.

Algumas atividades de grande relevância no preparo da Mobilização Nacional têm que ser desencadeadas com bastante antecedência, para compensar a demora na obtenção de seus efeitos. É essencial que a nação esteja motivada e esclarecida desde os tempos normais, pois a aceitação das providências ligadas à Mobilização Nacional é condição fundamental ao seu sucesso.

Deve-se constituir um verdadeiro suporte psicológico, capaz de assegurar à Mobilização Nacional as suas bases populares, em todos os níveis, com plena consciência e total disposição.

O engajamento convicto e espontâneo de todos os grupos e indivíduos no esforço nacional, tendo como motivação as idéias que conduzem à consecução dos Objetivos Nacionais, representa um fim a ser constantemente perseguido, avultando na execução da Mobilização Nacional.

Carecem de especial atenção os aspectos psicossociais relacionados com o setor de produção e, em consequência, com o esforço de Mobilização Nacional.

3.4 — Na **Expressão Militar**, dependendo do vulto e da natureza das ações a serem empreendidas, as Forças Armadas poderão transformar-se nos grandes consumidores dos recursos e meios do Poder Nacional, sejam eles humanos, materiais ou financeiros.

Problema de capital importância é a necessidade de se preparar pessoal militar, em todos os níveis e qualificações, no tempo desejado; para consegui-lo, deve-se relacionar, de modo completo e detalhado, os assuntos a serem ministrados em cursos intensivos, nas organizações militares.

3.5 — Vimos assim que, como um complexo de atividades bem diversificadas, porém harmônicas, a Mobilização Nacional se processa nas quatro expressões do Poder Nacional, integrando-as numa plena interação.

O atendimento das necessidades será influenciado não só pelos condicionamentos recíprocos entre as expressões do Poder Nacional, como também pelas servidões e limitações existentes, em função de prioridades, de prazos e do confronto entre necessidades e disponibilidades.

No decurso de sua atuação, a Mobilização Nacional apóia-se acentuadamente na Expressão Econômica, como fonte da maioria dos recursos tangíveis, e na Expressão Militar, como a maior utilizadora dos recursos do Poder Nacional. Todavia, isto não significa que seja menor a importância da contribuição das demais expressões. Muito ao contrário, a adequada atuação das medidas de Mobilização Nacional nas Expressões Política e Psicossocial terá sentido altamente significativo em proveito das Expressões Econômica e Militar.

Desse modo, será facilitada a produção de recursos adicionais, eliminando-se atritos e desgastes internos ou externos e defendendo-se a população contra as investidas da guerra psicológica adversa.

É válido ressaltar que, ao se planejar a Mobilização Nacional, é indispensável ter em conta que não se devem considerar apenas as necessidades militares. As necessidades vitais de todas as expressões do Poder Nacional deverão ser atendidas.

Assim, é evidente o íntimo relacionamento que existe entre todas as expressões do Poder Nacional, nas atividades de preparo e de execução da Mobilização Nacional. Providências tomadas em um dos campos têm sempre reflexos e conseqüências nos demais, com maior ou menor intensidade. Em poucas outras situações, é tão profunda, como na Mobilização Nacional, a inter-relação e a acentuada interdependência entre os quatro campos do Poder Nacional.

4 — PLANEJAMENTO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL

A eficiência da Mobilização Nacional muito depende do cuidado com que é elaborado o seu planejamento e da precisão com que são feitos os preparativos necessários para se atender aos ajustamentos entre as necessidades e as disponibilidades de meios.

Esta é a razão básica para se indicar que cumpre à Mobilização Nacional, desde os tempos normais, promover, mediante metuculozo planejamento, a inclusão, nos programas de desenvolvimento, de medidas que assegurem o preenchimento das lacunas observadas no confronto entre necessidades e disponibilidades.

Assim, as atividades pertinentes à Mobilização Nacional, em tempos normais, não envolvem apenas encargos de planejamento. O planejamento da Mobilização Nacional tem o objetivo de anteci-

par as medidas requeridas para a realização das ações estratégicas e de prever as alternativas que respondam à situação determinante da mobilização.

Com relação ao preparo da Mobilização Nacional, o planejamento deverá definir a orientação que o Estado adotará para as medidas a serem empreendidas desde logo, inclusive aquelas junto à iniciativa privada, independentemente de uma decretação formal da Mobilização Nacional.

Freqüentemente não é fácil a distinção entre algumas das atividades de preparo da Mobilização Nacional e outras atividades típicas de Desenvolvimento. Há uma faixa na qual várias atividades se confundem, sendo irrelevante forçar-se a diferenciação.

Com vistas à execução propriamente dita, deverá o planejamento acionar as medidas de transferência de recursos para atender a mudanças na prioridade das ações estratégicas e promover as medidas que facilitem a produção de recursos adicionais.

Os meios a mobilizar — por transferência ou por transformações de Potencial em Poder — destinam-se à execução de ações; estas, por sua vez, visam a eliminar os óbices que se apresentem ou possam apresentar-se nas situações previsíveis.

O problema fundamental do planejamento da Mobilização Nacional é garantir a concretização, no momento oportuno, do acréscimo de meios requerido para a realização das ações estratégicas de Segurança.

Cabe aos órgãos encarregados da Mobilização Nacional, de posse de todos os elementos levantados, relativos à emergência configurada, estabelecer um plano básico para o atendimento das necessidades. Na realidade, não se trata de elevar o Poder Atual até atender, no futuro, às necessidades levantadas hoje, mas sim de estabelecer um ritmo de transformação do Potencial em Poder, que permita superar as carências atuais, acrescidas das novas necessidades que surgirão com a própria evolução conjuntural.

No planejamento da Mobilização Nacional, encontram-se dois tipos de planos: o Plano Básico, identificado com o próprio PNM (Plano Nacional de Mobilização), e Planos Eventuais de Mobilização Nacional (PEM) em número variável.

O Plano Básico diz respeito a hipóteses mais ou menos remotas, ou seja, passíveis de se concretizar a médio e longo prazos. Por isso, cogita-se nele, principalmente, dos recursos do Poder Nacional Futuro, levando-se em conta as necessidades para a pior

hipótese. Ele é formulado com base nos levantamentos estratégicos existentes e em consonância com o Plano Nacional de Segurança, considerado também o Plano Nacional de Desenvolvimento.

A atualização correta e oportuna do Plano Básico exige íntimo e constante relacionamento com o Plano Nacional de Informações (PNI).

Os Planos Eventuais são compatibilizados, cada um, com o básico (PNM), formulando-se neles hipóteses várias, para prazos curtos ou mesmo para a eventualidade de uma Mobilização Nacional inopinada, isto é, imposta por situação inesperada, que exija a imediata execução de ações de emergência, em condições excepcionais. À medida que esses prazos se vão aproximando do seu limite, cada PEM vai sendo alterado ou até definitivamente abandonado, conforme evolua a situação que lhe deu origem. Nos PEM considera-se o Poder Nacional Atual, naturalmente acrescido dos meios adicionais que se possam obter, dentro dos prazos admitidos.

A necessidade de atualização permanente do planejamento da Mobilização Nacional decorre da variação da conjuntura, com os conseqüentes reflexos nas ações a realizar e, portanto, nos meios por elas requeridos, como também do desenvolvimento científico e tecnológico, impondo reavaliações contínuas que acompanham o ritmo de transformação do Potencial em Poder.

A estreita articulação entre os Planos de Informações e os de Mobilização é um fator positivo para que estes últimos se mantenham sempre atualizados.

É preciso levar-se em conta não apenas os acréscimos que recebe o Poder Nacional, mas também os desgastes que ele sofre constantemente.

Todos esses trabalhos de planejamento e de sua contínua atualização apóiam-se nos levantamentos estatísticos e censitários e nas apreciações realizadas pelos órgãos do Sistema de Informações, com vistas a se reduzir ao mínimo a possibilidade de que a nação seja surpreendida pela premência de uma Mobilização Nacional em termos imprevistos.

5 — DESMOBILIZAÇÃO NACIONAL

Quando a evolução da situação o permite, passa-se às providências relacionadas com o retorno da nação a sua existência normal.

Evidentemente, não se entenderá por isso uma simples volta às condições anteriores à Mobilização Nacional, o que é impossível. O conflito terá deixado profundas repercussões, em boa parte irreversíveis. Nas quatro expressões do Poder Nacional terão ocorrido grandes desgastes, a par de acentuados incrementos e, mesmo, progressos, sobretudo na área científico-tecnológica. A partir desse estágio é que será retomado o esforço desenvolvimentista, em ritmo compatível.

Mesmo que permaneçam, por algum tempo, certas exigências de Mobilização Nacional, seu processo geral vai sofrendo uma desaceleração. Ao mesmo tempo, as atividades de Desmobilização Nacional, adrede planejadas, vão sendo executadas em todas as expressões do Poder Nacional.

Sua efetivação deve ser gradativa, para não causar graves prejuízos à vida nacional, particularmente para a estrutura e a infraestrutura da nação que, até então, estavam orientadas prioritariamente para o apoio às ações estratégicas de Segurança.

Com os prenúncios do fim da situação que determinou a Mobilização Nacional — nitidamente perceptíveis, a partir de certos indícios —, algumas medidas de Desmobilização Nacional devem ser tomadas, desde logo, sendo essa antecipação de grande relevância para o retorno à normalidade da vida nacional.

Embora tratada globalmente, também a Desmobilização Nacional interessa a cada uma das expressões do Poder Nacional, apresentando-se nelas com aspectos peculiares, como sejam:

- na Desmobilização Política: suspensão progressiva das restrições à liberdade individual e coletiva; readaptação da estrutura político-administrativa para o restabelecimento da normalidade política;
- na Desmobilização Econômica: reconversão das atividades produtivas ao ritmo normal; absorção dos excedentes da produção;
- na Desmobilização Psicossocial: criação de um clima interno favorável à retomada da normalidade; reintegração da força de trabalho às condições normais; amparo e readaptação dos incapacitados;
- na Desmobilização Militar: redução da Expressão Militar às proporções compatíveis com as exigências da Segurança Nacional, em situação normal; liberação de restrições de atividades civis colocadas sob controle militar, durante a emergência; reconversão de indústrias de interesse militar.

Da consideração desses e de muitos outros pontos, defluirão os condicionamentos da intensidade e do ritmo da Desmobilização Nacional.

Seu processo deverá ser dirigido pelos mesmos elementos responsáveis pela Mobilização Nacional, através de planejamentos harmonizados, desde o começo, com os da própria execução da Mobilização Nacional.

No tocante à Segurança Nacional, a amplitude da Desmobilização Nacional depende da estrutura a ser mantida após a volta à normalidade, devendo ficar, entretanto, em plenas condições de rápida expansão na eventualidade de nova emergência.

6 — DOCTRINA DE MOBILIZAÇÃO NACIONAL

A Doutrina de Mobilização Nacional é o conjunto de preceitos que orientam a organização e o funcionamento das atividades de Mobilização Nacional, de forma a assegurar o máximo aproveitamento dos meios para as ações estratégicas, considerados o presente e o futuro previsível.

A Doutrina tem, pois, aspecto variável e evolutivo. Está ligada à dinâmica de fatores internos e externos, às novas técnicas e descobertas científicas, aos meios disponíveis e a condições conjunturais, cujas características, necessariamente, devem ser levadas em alta conta.

Pode-se conceituá-la da seguinte forma:

Doutrina de Mobilização Nacional é o conjunto de preceitos que, com propósito normativo, conceituam a Mobilização Nacional, orientam o planejamento e a execução das atividades dos diversos órgãos da respectiva estrutura, e dão respaldo ao Sistema correspondente.

A dinâmica do estabelecimento e da atualização da Doutrina de Mobilização Nacional admite três fases: fundamentação, corporificação e aplicação.

A **fundamentação** consiste no estabelecimento dos elementos básicos em que se irão assentar a formulação e a evolução da Doutrina. Tais elementos resultam da concepção de Mobilização Nacional e da visualização de suas atividades.

A **corporificação** abrange a elaboração dos instrumentos formais que irão concretizar a Doutrina.

A **aplicação** compreende a realização de atividades que permitam verificar os métodos e as técnicas de Mobilização Nacional, ou mesmo a utilização dos instrumentos formais estabelecidos.

7 — SISTEMA NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO

7.1 — Conceituação

Ao estudar o organismo responsável pelas atividades de Mobilização Nacional, deve-se buscar o **estabelecimento de um sistema** corretamente balanceado e adequadamente implantado. Na implantação de um Sistema Nacional de Mobilização, deve-se cuidar de estruturá-lo segundo as modernas técnicas administrativas.

Esse sistema é estabelecido em conformidade com a respectiva doutrina vigente. Deve estar apto a aplicá-la e a fazê-la evoluir, à medida que os resultados do seu emprego assim o recomendem, para que ela permaneça atualizada, viva e dinâmica.

O sistema deve assegurar ou, pelo menos, possibilitar esforços convergentes e não paralelos, coerência e compatibilidade de programas, concentração orçamentária, integração de recursos de toda ordem — tudo isso contribuindo para a eficiência e a eficácia de seu desempenho.

O sistema deve basear-se no funcionamento, desde épocas normais, de um mecanismo flexível, capaz de elaborar e de manter atualizado um planejamento integrado da Mobilização Nacional. Deve o sistema estar apto a, rapidamente, mudar a destinação de meios e acelerar a produção de recursos adicionais.

Pode-se assim conceituá-lo:

Sistema Nacional de Mobilização é o conjunto de órgãos que interagem de modo ordenado e integrado, segundo uma doutrina, com o objetivo de planejar, preparar e executar a Mobilização Nacional.

A atuação do sistema faz-se, pois, em duas fases nitidamente diferenciadas no tempo, nos procedimentos e nas finalidades.

Em época de normalidade da vida nacional, ele prepara a Mobilização Nacional, com vistas à Segurança, enquanto acompanha

e estimula o processo de Desenvolvimento, concorrendo para incrementar o Poder Nacional.

Em situação de emergência, uma vez ativada a Mobilização Nacional, o sistema conduz sua execução, visando a implementar as ações de emergência integrantes da Estratégia Nacional de Segurança.

7.2 — Requisitos Essenciais da Estrutura

Entre os requisitos a que a estrutura do sistema deve satisfazer, destacam-se como essenciais os seguintes:

7.2.1 — Permanência

A estruturação do sistema deve ser estabelecida em caráter permanente, de modo a possibilitar o estudo e o planejamento, com antecedência, das providências a desencadear em situação anormal, e também para sugerir continuamente as medidas de fortalecimento do Poder Nacional para o desenvolvimento das ações estratégicas.

Somente dispondo de uma estrutura permanente, poderá o Estado preparar com oportunidade as ações relacionadas com a Mobilização Nacional, nos dias de hoje condicionadas por uma conjuntura eminentemente dinâmica.

7.2.2 — Flexibilidade

O preparo das ações relacionadas com a Estratégia Nacional constitui exigência continuada. Essas ações variam de acordo com a natureza e a intensidade dos óbices. A mutação de intensidade das ações estratégicas exige que alguns meios permanentemente empregados nas atividades de Mobilização Nacional, estejam em condições de, rapidamente, expandir-se nas situações anormais.

Os órgãos integrantes da estrutura permanente de Mobilização Nacional devem, pois, constituir verdadeiros núcleos de um sistema capaz de ser rapidamente ampliado nas situações anormais.

7.2.3 — Alto Nível

O elevado âmbito das decisões exige que o órgão de cúpula do sistema esteja em nível convenientemente alto, o que lhe facilita compatibilizar as necessidades mínimas da vida nacional e as exigidas pela Segurança Nacional, com a capacidade total da nação.

7.2.4 — Âmbito Nacional

As atividades da Mobilização Nacional se exercem de forma integrada, nas várias expressões do Poder Nacional e nos diversos setores administrativos das esferas federal, estadual e municipal.

O sistema responsável pelas atividades nacionais de Mobilização Nacional, nas Expressões Política, Econômica, Psicossocial e Militar, deve ser de âmbito nacional, abrangendo todos os escalões governamentais.

7.2.5 — Unidade de Direção

As atividades da Mobilização Nacional, sendo influenciadas por um complexo de fatores políticos, econômicos, psicossociais e militares, deverão estar sob uma autoridade central, que assegure convergência de esforços na utilização do Poder Nacional.

8 — CONCLUSÃO

Embora as guerras tenham constituído, no passado, o único motivo para uma Mobilização Nacional, a evolução das formas de conflito fez com que as situações de emergência excepcional, capazes de justificar uma Mobilização Nacional, abranjam a Segurança Externa e a Segurança Interna.

Essa ampliação conceitual impõe que a Mobilização Nacional seja concebida como atividade permanente e metódica, presente nas preocupações tanto com o ritmo do Desenvolvimento quanto com a manutenção da Segurança que lhe é indispensável.

O planejamento tem que levar em conta, também, que as grandes calamidades públicas podem induzir a manifestação ou o surgimento de óbices que se refletem no campo da Segurança, podendo, em sua maior intensidade, motivar medidas de Mobilização Nacional, ainda que parcial.

Sendo um ato que interfere profundamente em todos os setores da vida nacional, inclusive influenciando nas atividades da livre empresa, a Mobilização Nacional deve ser encarada como recurso extremo, a ser utilizado somente nas emergências mais graves. Seu desencadeamento constitui séria e delicada decisão de governo, em razão de suas características, dentre as quais convém destacar:

- compulsoriedade das medidas;
- preparo permanente;
- execução excepcional;
- prazos críticos;
- atuação sobre o Poder e o Potencial Nacional;
- empreendida no quadro da Segurança Nacional.

Para o desempenho de suas complexas atividades, a Mobilização Nacional requer uma organização sistêmica, servida por estrutura adequada e funcionando segundo modernas técnicas administrativas. O sistema deve promover a plena interação dos diferentes órgãos responsáveis pela Mobilização Nacional e examinar o equacionamento dos problemas que ela abrange em todas as expressões do Poder Nacional.

A Mobilização Nacional é, portanto, instrumento de alta valia para fortalecer apropriadamente o Poder Nacional e para garantir a sua melhor utilização, diante de uma emergência que afete gravemente a Segurança Nacional.

Podemos ver a Mobilização Nacional, também, como importante fator de dissuasão, capaz de influir no ânimo belicoso de possíveis adversários, fazendo-os vacilar à vista das condições de preparo do País para revidar qualquer agressão.

9 — BIBLIOGRAFIA

- ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS — FA-M-04 — Manual de Logística Militar para Uso nas Forças Armadas — Brasília, 1975.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA — NCE4-78 — Logística Nacional — Rio de Janeiro, 1978.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA — NCE7-78 — Logística Militar — Rio de Janeiro, 1978.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA — NCE8-78 — Mobilização Militar — Rio de Janeiro, 1978.
- KREDBERG, Marvin A., & HENRY, Merton G. — History of Military Mobilization in the United States Army — Department of the Army Pamphlet, 1955.
- INDUSTRIAL COLLEGE OF THE ARMED FORCES (EUA) — Publicações diversas.

CAPÍTULO VII

MÉTODO DE AÇÃO POLÍTICA

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — AS FASES DO MÉTODO
- 3 — FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL
- 4 — AVALIAÇÃO DA CONJUNTURA
- 5 — CONCEITO ESTRATÉGICO NACIONAL
- 6 — DIRETRIZ ESTRATÉGICA GOVERNAMENTAL
- 7 — EXAMES ESTRATÉGICOS
- 8 — PLANEJAMENTO NACIONAL
- 9 — PLANEJAMENTO SETORIAL
- 10 — AÇÕES ESTRATÉGICAS
- 11 — CONTROLE E REALIMENTAÇÃO
- 12 — CONCLUSÃO

MÉTODO DE AÇÃO POLÍTICA

1 — INTRODUÇÃO

Se é missão da Escola Superior de Guerra preparar assessores de alto nível para funções governamentais, esses futuros assessores precisam de uma "ferramenta de trabalho" — um Método de Ação Política.

O currículo da ESG gira todo em função do Método preconizado. Ele é apresentado no Período Doutrinário, começa a ser aplicado já no Período Conjuntural e domina inteiramente o Período de Aplicação.

Mas esse Método não é algo arbitrário, que se impinge como receita hermética. Impõe-se a apresentação prévia de um corpo de idéias que o justifique e fundamente. Este corpo de idéias é exatamente a Doutrina de Ação Política da Escola Superior de Guerra.

A própria origem da ESG se liga ao Método que ela hoje preconiza. A idéia inicial surgiu da observação de que outros países, por ocasião da Segunda Guerra Mundial, foram capazes de mobilizar seu esforço de guerra e de aplicar o Poder Nacional em prol de seus objetivos.

E por que o Brasil não podia fazer o mesmo? Nós tínhamos os elementos básicos: extensão territorial e, portanto, recursos naturais; uma posição geográfica relativamente favorável; uma população vultosa e suficientemente coesa. Faltava-nos uma **força motriz** que deflagrasse o processo. Para suprir tal falta, para orientar o processo de mobilização do esforço nacional, propugnou-se pelo reconhecimento da necessidade de um Método que viesse racionalizar a ação do Estado, na sua função específica de promover o Desenvolvimento e a Segurança da Nação.

Mas racionalizar é ordenar. E, neste caso, ordenar as ações. Para isso, primeiramente seria necessário subdividir as ações em seus componentes, e depois conceituar as ações e os componentes, tudo para que se pudesse falar uma linguagem comum — daí os **conceitos**. Esses conceitos precisavam ser relacionados entre si — as **normas**. As normas obedecendo necessariamente aos **valores** aceitos pela Nação. Até o **método** — produto final — teria de ser coerente com esses valores, sob pena de ser rejeitado.

Esse conjunto — conceitos, normas, valores e método — substancia a Doutrina de Ação Política esposada pela ESG.

Não será de grande valia diferenciar método e processo. Muitos consideram o Método como “uma receita aconselhável para se realizar uma ação”, enquanto o Processo seria “o ato de se realizar essa mesma ação de acordo com o que prescreve o Método”. Convenhamos que a diferença é algo sutil. Ainda pode surgir outra complicação terminológica, ao se denominar Metodologia o estudo ou o tratado dos métodos ou, mesmo, o conjunto de métodos.

Não importa se metodologia, se método, se processo — o de que nós precisamos é de um instrumento que racionalize a ação do Estado, obedecendo às boas técnicas de Administração e aos princípios da Teoria do Planejamento.

Se obedecer aos ditames da Administração e do Planejamento, e se estiver bem fundamentado em valores, conceitos e normas aceitos pelo universo em que se aplicará, o Método proposto terá possibilidade de sucesso.

Uma observação se impõe: quando nos referimos a Planejamento, não aludimos à atividade relativamente simples e restrita de “elaboração de planos”. Trata-se, no caso, de uma atividade muito mais ampla, que engloba a feitura de planos mas não se restringe a isto. É uma atividade de **aproximações sucessivas**. Numa primeira aproximação, tomamos um rumo estimado; à medida que os dados se vão tornando mais precisos, esse rumo vai sendo reajustado. Trata-se, pois, de uma espécie de antevisão das ações para que as orientemos no sentido mais racional.

Há tanta profundidade nessa visão de Planejamento que a simples menção da palavra costuma suscitar reações. Muitos vêem nela indesejáveis conotações filosóficas, éticas e políticas, culminando com “o perigo dessa invasão da liberdade privada pelo Estado”, como adverte Hayeck.

Mas o Planejamento a que aqui nos referimos não tem esse significado de totalitarismo. Ele busca planejar a atividade do Es-

tado apenas. Dentre as atividades particulares, somente aquilo que é imprescindível à coordenação da atividade do Estado. Nada de interferência em atividades religiosas, na criação artística, na escolha da profissão ou do local de moradia.

A exacerbação do Planejamento é que pode ser considerado totalitarismo. Em português, nota-se uma tendência no sentido de se reservar o nome de Planificação a esse planejamento exacerbado, a ponto de impor ao indivíduo só aquilo que interessa ao Estado, inclusive onde trabalhar, onde morar, etc.

Essas compreensíveis reações não foram ignoradas pelos idealizadores da ESG. Ao invés de enfrentá-las, porém, preferiram contorná-las, começando por limitar a idéia de planejamento ao âmbito da Segurança Nacional.

De fato, apesar de todos termos o dever de colaborar com a Segurança Nacional, sua direção é uma responsabilidade inequívoca do Estado. Além disso, àquela época vivíamos o pós-guerra, com início da guerra fria, o que tornava mais que urgente a necessidade de planejamento da Segurança Nacional. E é também uma necessidade mais veemente, porque a Segurança Nacional significa a própria sobrevivência do Estado.

Tais razões levaram a se julgar — e com razão — mais fácil a aceitação da necessidade de planejamento da Segurança Nacional do que a aceitação do planejamento de toda a ação do Estado. Muito atiladamente, os idealizadores da ESG perceberam que se o planejamento da Segurança Nacional demonstrasse sua eficácia, estaria aberto o caminho para a aceitação do planejamento da ação do Estado como um todo. A propósito, cabe aqui citar o então Tenente-Coronel Golbery do Couto e Silva, em conferência de 1953:

"A Segurança Nacional exige um planejamento específico e este será, com toda certeza, uma verdadeira escola da técnica a aplicar mais tarde, quando entrarmos confiantes e resolutos na era do planejamento geral, racionalizando por fim as atividades do Estado e coordenando sabiamente, sem quebra dos princípios democráticos, as iniciativas públicas e privadas.

Mais uma vez a guerra, por si mesma ou pela perspectiva de sua ocorrência, determinará a apuração decisiva de uma técnica nova, para progresso da humanidade."

Com tal estratégia, contornando as resistências previsíveis, foi implantado na ESG o planejamento da Segurança Nacional. Entre-

tanto, quanto mais se aprofundava o estudo da Segurança, mais se percebia sua ligação inextrincável com o Desenvolvimento. A Segurança depende visceralmente do Desenvolvimento. Nenhuma nação pode pretender ter Segurança sem um mínimo de estrutura que lhe dê apoio.

Essa constatação da integral dependência da Segurança em relação ao Desenvolvimento exigiu a ampliação do planejamento da Segurança Nacional de modo a que pudesse abarcar certos setores específicos do Desenvolvimento que lhe dessem apoio. Daí se passou naturalmente a pensar no planejamento global, isto é, de toda a atividade governamental, incluindo Segurança e Desenvolvimento.

O Método hoje preconizado pela ESG foi, portanto, idealizado e implantado inicialmente para servir ao planejamento da Segurança Nacional. Posteriormente teve ampliado seu âmbito de aplicação, adaptando-se para servir também ao planejamento do Desenvolvimento Nacional, englobando em Desenvolvimento e Segurança toda a ação do Estado.

Essa adaptação ainda está em curso, é ainda imperfeita. A postura adogmática da ESG, admitindo e até estimulando o exame crítico de suas proposições, com certeza permitirá que, com o decorrer dos estudos e ensaios sucessivos, seu Método de Ação Política se ajuste inteiramente ao âmbito de aplicação muito mais amplo a que hoje se propõe.

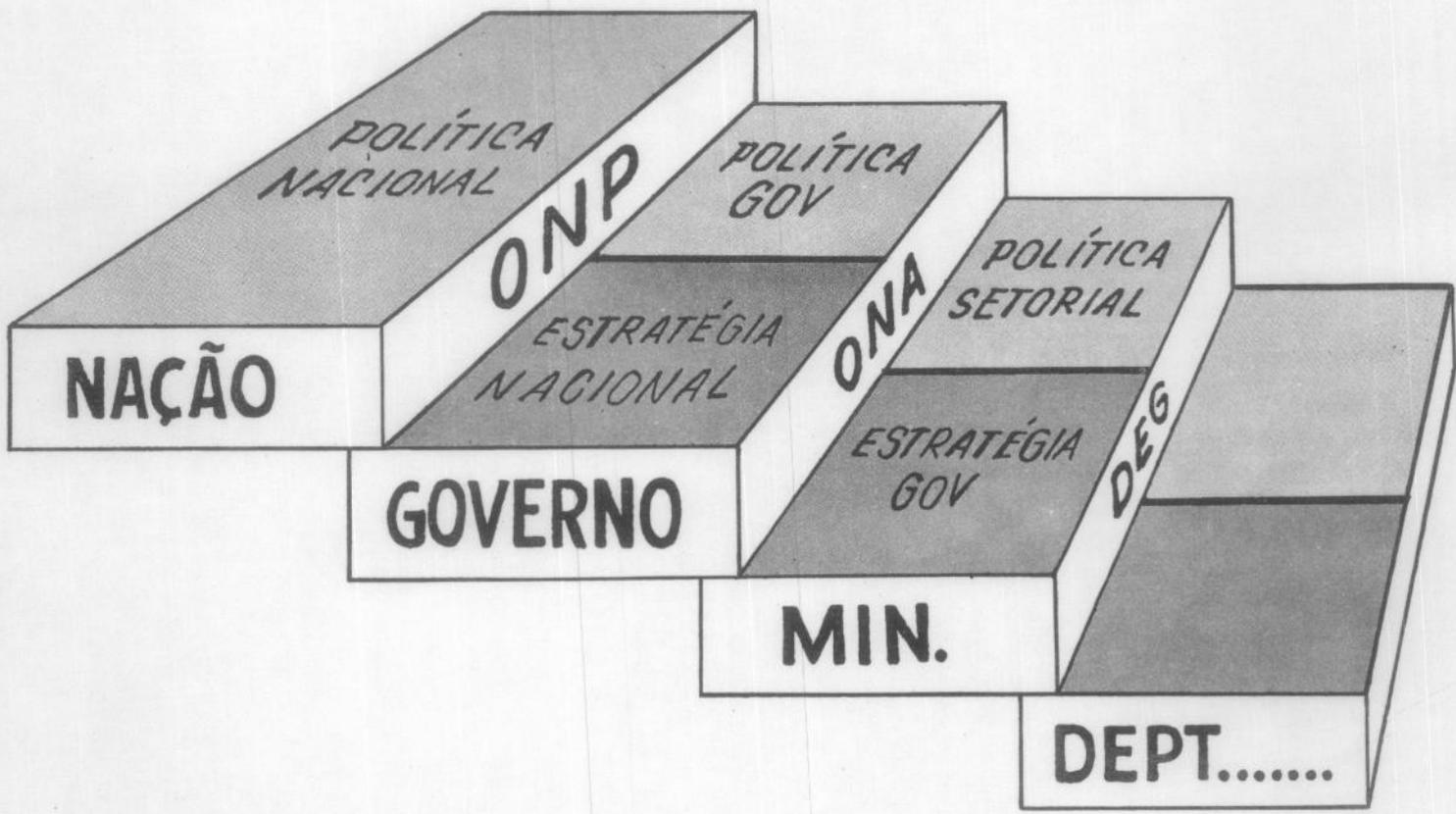
2 — AS FASES DO MÉTODO

Sendo o planejamento um processo eminentemente integrado, há certa dificuldade em se precisar e delimitar suas fases sucessivas.

No caso do Método de Ação Política proposto pela ESG, considerado o nível **governamental** como referência, pode-se distinguir com certa nitidez a ocorrência de duas fases: a Fase Política e a Fase Estratégica.

Na primeira, trata-se de definir o **que fazer**. Na segunda, cuida-se da orientação sobre **como fazer** aquilo que foi fixado na primeira fase.

Ao longo da aplicação do Método, nota-se uma transição **de ênfase** no processo de planejamento, que se inicia com predominância eminentemente política (Fase Política) e se vai encaminhando para o planejamento estratégico (Fase Estratégica), até chegar às atividades de planejamento propriamente dito (Planejamento Corrente, que abarca a elaboração de planos, etapa da Fase Estratégica).



Nunca será demais chamar a atenção para o **nível de referência**, quando se empregam as palavras Política e Estratégia. Seja como **atividade**, seja como **opção**, tais palavras têm seu significado intimamente preso ao escalão (nível) a que se referem. O que é estratégia para um escalão será política para o escalão imediatamente inferior. A política do ministro é a estratégia do governo. Ou, talvez melhor: o que o governo estabelece como estratégia constituirá a política do ministro. O mesmo ocorre nos escalões subseqüentes.

Em termos de nível de referência, considera-se a Nação como um escalão superior ao Governo, já que este nada mais é que um delegado daquela. Daí a ascendência da Política Nacional sobre a Política Governamental. Daí também a coincidência entre a Estratégia Nacional e a Política Governamental, cuja formulação constitui a última etapa da primeira fase (Fase Política) — já que, por convenção, consideramos como nível de referência o nível governamental.

A essência do Método de Ação Política da ESG reside exatamente nessa alternância entre o **que fazer** (Política) e o **como fazer** (Estratégia), correspondendo à sucessão de sínteses e análises preconizada pela teoria do planejamento.

3 — FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL

A síntese inicial — o **que fazer** inicial do Método — consiste na definição daquilo a que se propõe a Nação. A formulação da Política Nacional corresponde, portanto, à determinação dos Objetivos Nacionais Permanentes, assunto já tratado em outro capítulo com a profundidade que merece.

Nesta etapa do Método de Ação Política, a atividade de planejamento cede lugar à atividade — política por excelência — de determinação de objetivos.

O processo de determinação dos ONP tem muito de consensual, pois é aí onde se definem os propósitos da **associação nacional** e, portanto, do consenso — o mais amplo possível — de seus membros. O Governo atua aí tão-somente como parcela das elites nacionais, não lhe cabendo propriamente dirigir o processo.

Os interesses e aspirações nacionais, devidamente captados e interpretados, cristalizam-se nos ONP que a Nação visa a alcançar. Para a consecução desses ONP, isto é, para a consecução desses **fins** definidos pela Política Nacional, emprega-se como **meio** o Poder Nacional. A **maneira** como se dará esse emprego constitui a Estratégia Nacional.

Ao erigir um determinado Governo, a Nação estará demonstrando sua inclinação por uma maneira de empregar o Poder Nacional, um modo de perseguir os ONP — a Estratégia Nacional.

Ao Governo assim erigido, como delegado da Nação, caberá precisar essa opção estratégica nacional, estabelecendo o Conceito Estratégico Nacional (CEN).

Trata-se aí de definir os **objetivos do Governo**, que constituirão a maneira como ele encara seu desempenho, sua política de consecução dos Objetivos Nacionais Permanentes, a Concepção Política Governamental.

Para fixar seus objetivos (ONA), sempre em consonância com os ONP, o Governo precisa, antes de mais nada, examinar a realidade que o cerca e que lhe cumpre modificar no sentido desejado pela Nação.

4 — AVALIAÇÃO DA CONJUNTURA

A Avaliação da Conjuntura tem por finalidade proporcionar um conhecimento da situação (atual e prospectiva) em que se fará o emprego do Poder Nacional, aí incluídas as condições atuais e as que poderá apresentar esse Poder por ocasião de sua aplicação, sempre com vistas à conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais

Qualquer que seja a nação, para que a Política Nacional se possa efetivar em seus aspectos de Segurança e Desenvolvimento, os elementos de maior hierarquia na estrutura governamental terão que participar, continuamente, da Avaliação da Conjuntura e conhecê-la.

No caso brasileiro, o Presidente da República dispõe de assessoria direta para proceder a essa avaliação. Atualmente, ela é constituída pelos seguintes órgãos:

- *Conselho de Segurança Nacional (CSN)*
- *Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE)*
- *Conselho de Desenvolvimento Social (CDS)*
- *Ministério da Justiça*
- *Ministério das Relações Exteriores*
- *Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN)*
- *Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA).*

O Método de Ação Política da ESG recomenda que o trabalho de Avaliação da Conjuntura seja baseado fundamentalmente na consideração dos seguintes elementos:

- Objetivos Nacionais Permanentes (ONP), que nunca deveremos perder de vista, sob pena de ter toda a formulação política e estratégica eivada de vícios de origem, talvez insanáveis.
- Aspectos particulares (geográficos, históricos, etc.).
- Conclusões obtidas de Avaliação da Conjuntura anteriormente realizada e de Levantamentos Estratégicos existentes.

Basicamente, a Avaliação da Conjuntura terá que comportar um estágio de Análise e outro de Síntese, cujos pontos essenciais serão abordados nos tópicos seguintes.

4.1 — Análise

Metodologicamente, a Análise da Conjuntura consiste no estudo (ou atualização) dos seguintes aspectos:

- Política Governamental em Curso
- Situação Nacional
- Situação Internacional
- Apreciação do Poder Nacional.

Vejamos como se procede em cada um desses estágios.

4.1.1 — Política Governamental em Curso

Nessa parte, procura-se obter o melhor conhecimento possível da Política Governamental em curso, tanto no campo interno como no externo, abrangendo os Objetivos Nacionais Atuais, os Planos e Programas em vigor, as Ações em andamento e os efeitos obtidos. Buscar-se-á conhecer, fundamentalmente, o seguinte:

- Quais os problemas enfrentados e quais os relegados?
- Quais os objetivos perseguidos, e em que prioridade?

- Quais as razões que nortearam as decisões tomadas?
- Quais as estratégias propostas ou em execução?
- Quais as ações executadas e os resultados obtidos?
- Os resultados obtidos eram os esperados?
- Que ações previstas deixaram de ser realizadas, e quais as razões de haver isto acontecido?
- Qual o grau de confiança que a Nação demonstra depositar no Governo?
- O grau de confiança permitiria admitir razoável aceitabilidade de medidas restritivas que o Governo tivesse que adotar?
- Em que condições se processa o relacionamento entre os Poderes do Estado?
- Qual vem sendo o relacionamento entre a União e os Estados e o dos Estados entre si?

É conveniente conferir **continuidade** às políticas governamentais sucessivas, de forma a que se evitem mudanças bruscas, que trariam certamente mais danos que benefícios. Esta a razão principal de se procurar bem conhecer a Política em curso.

Outra razão é o risco de se desperdiçarem esforços bem sucedidos e soluções bem estruturadas, o que corresponderia a se estar "reinventando a roda", isto é, descobrindo o óbvio.

4.1.2 — Situação Nacional

Internamente, busca-se conhecer o quadro apresentado pela vida nacional, analisando-a segundo os campos em que se manifesta o Poder Nacional.

Os esforços, nesta parte, dirigem-se para o conhecimento dos **fatos correntes** e da **tendência previsível** para sua evolução, como, por exemplo:

- Qual o clima político vigente? Calmo, agitado, passível de agitação? Como atuam as forças políticas? Qual o interesse popular pelas questões políticas? Os partidos políticos estão bem estruturados e dispõem de lideranças efetivas?

- Situação geral da economia nacional: indústria, comércio, agricultura; estabilidade da moeda; processo inflacionário; comércio exterior; crédito interno; acentuação ou diminuição de desníveis regionais; atuação do empresariado nacional; salários; infra-estrutura de transportes, de comunicações, de armazenamento; clima de relacionamento entre empresas privadas e Estado; atuação das empresas de capital estrangeiro; existência ou falta de tecnologia; disponibilidade de energia.
- Aspectos nacionais e regionais de saúde, educação, habitação, alimentação, demografia, urbanização; problemas de juventude; comunicação social; integração social; ecologia; estabilidade da família.
- Situação no que tange ao campo militar — estado das Forças Armadas e Auxiliares (organização, equipamentos, adestramento, comando, integração, distribuição territorial), sua aceitação pela população em geral.

No exame da **situação nacional**, ter-se-á em mente:

- Identificar os **aspectos positivos e negativos**, as **causas** próximas ou remotas dos fenômenos observados, as **medidas** (previstas ou em execução) para corrigir falhas ou aprimorar qualidades, os **efeitos** previsíveis de tais medidas, a **gravidade** dos problemas (existentes ou potenciais).
- Realizar exames prospectivos, a médio e longo prazos, buscando determinar **tendências** de evolução da vida nacional.

4.1.3 — Situação Internacional

Externamente, procura-se identificar, também, aspectos positivos ou negativos, para o Brasil, da situação internacional, bem como as tendências de evolução.

Medidas tomadas por outros países, no campo econômico, poderão afetar substancialmente a economia nacional, como foi o caso, por exemplo, da recente crise do petróleo; medidas internas, tomadas por outros países para proteger sua indústria ou evitar a

evasão de recursos materiais pouco abundantes, poderão ter marcada influência sobre nossas exportações ou importações.

A atuação dos Organismos Internacionais é importante, também, pelos reflexos que possam apresentar para o nosso País. O mesmo dir-se-á de certos acordos internacionais como, por exemplo, os referentes à energia nuclear, os acordos de fretes ou de comércio, etc.

A ascensão ou queda de uma corrente política, a presença ou afastamento de determinado líder no governo de outro país, tudo isso pode ter acentuadas conseqüências em nossas relações com aquele país ou mesmo com países onde aquele detenha uma posição de influência.

Assim, também no que diz respeito à **situação internacional**, a Análise da Conjuntura far-se-á com a preocupação de identificar:

- **aspectos positivos e negativos** para o Brasil;
- **causas**;
- **medidas** previstas ou em execução, de nossa parte;
- **efeitos** atuais ou previsíveis dessas medidas;
- **tendências** de evolução.

4.1.4 — Apreciação do Poder Nacional

No quadro da formulação da Política Governamental, a Avaliação da Conjuntura tem como escopo obter o conhecimento do Poder Nacional e das condições e circunstâncias que influirão em sua aplicação, com vistas à conquista e manutenção dos objetivos mais remotos, fixados pela Política Nacional.

Não podemos perder de vista, portanto, que conhecer o estado do Poder Nacional à **época de sua aplicação** é uma das grandes finalidades da Avaliação da Conjuntura.

Encerrar-se-á, conseqüentemente, o estágio de Análise, que integra a Avaliação da Conjuntura, com uma apreciação geral do Poder Nacional, atual e futuro. A aplicação de **indicadores** adequados nos permitirá identificar, em cada uma das suas expressões:

- as **possibilidades e limitações** do Poder Nacional;
- as **causas** mais prováveis destas condições; é principalmente sobre elas que se terá de atuar no sentido

do fortalecimento do Poder Nacional, seja com vistas simplesmente a aumentar-lhe as possibilidades, seja para eliminar ou reduzir suas limitações;

- as **medidas** em execução (ou previstas) para se fortalecer o Poder Nacional, conferindo-lhe melhores possibilidades e reduzindo-lhe as limitações;
- os **efeitos** atuais ou previsíveis destas medidas.

Da precisão e validade das informações disponíveis, assim como da escolha correta e da boa aplicação dos indicadores, muito dependerá o conhecimento da situação do Poder Nacional proporcionado pela Avaliação da Conjuntura. É importante saber discernir — na dependência do conhecimento que se procura obter — os indicadores mais adequados que, lembremo-lo, podem ser de grande objetividade e precisão (indicadores **mensuráveis**) ou eminentemente subjetivos (indicadores **apreciáveis**); conforme se apliquem aos aspectos da atualidade ou aos elementos ainda não transformados em poder, teremos indicadores **de conjuntura** ou **de potencial**; outros indicadores ainda, destinados a fornecer dados especiais que completarão a apreciação do Poder Nacional, serão os **de tendência** e os **de segurança**.

Não há regras fixas para a seleção dos indicadores a utilizar. Ao proceder à Avaliação da Conjuntura, o analista guiar-se-á pelo bom senso, utilizando aquele ou aqueles indicadores mais adequados a lhe fornecer resposta à indagação que esteja formulando.

4.2 — Síntese

Com base no conhecimento proporcionado pela análise anterior, no estágio denominado **Síntese da Avaliação da Conjuntura** procura-se basicamente estabelecer conclusões que correspondem a:

- determinar **Necessidades Básicas** com vistas à conquista ou manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes;
- levantar os **Óbices** que se interpõem ao Poder Nacional, nos esforços para o atendimento das Necessidades Básicas;
- avaliar a **Capacidade do Poder Nacional** de superar os Óbices e atender às Necessidades Básicas; caso esta Capacidade seja julgada insatisfatória, procurar-se-á estimar o prazo necessário para o fortalecimento do Poder Nacional.

4.2.1 — Determinação das Necessidades Básicas

Necessidades Básicas são as carências que devem ser atendidas para que se concretize a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes.

De forma esquemática, talvez se possa dizer que determinar as Necessidades Básicas correspondê a listar o **que falta** à Conjuntura (realidade atual) para se identificar com a **situação ideal**, aquela em que todos os ONP estariam alcançados. Tais faltas ou carências devem ser listadas para cada um dos ONP, e depois consolidadas para se evitarem superposições.

Note-se que, enquanto no estágio da Análise as observações e estudos se faziam em **cada uma das Expressões** do Poder Nacional, o mesmo não acontece no estágio da Síntese, pois o elenco de ações necessárias ao atingimento de um ONP se distribui, frequentemente, pelos vários campos do Poder Nacional.

Para alcançar, conquistar e manter um determinado ONP, será normalmente necessário executar diversas ações, simultâneas ou sucessivas. E estas ações, cujos resultados permitirão que nos aproximemos cada vez mais do ONP visado, até atingi-lo, atenderão a Necessidades Básicas que não estão situadas, obrigatoriamente, dentro de um mesmo campo do Poder Nacional. É a conjugação de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares que permitirá a eliminação ou redução das carências constatadas.

Muito de criatividade e de perspicácia há de marcar este estágio, pois, além de elaborar o elenco de tais Necessidades Básicas, convém ordená-las, tanto quanto possível, numa hierarquia de prioridades.

Não se julgue, porém, que nos devemos ater exclusivamente àquelas Necessidades Básicas perceptíveis no momento presente. É importante, igualmente, tirar conclusões dos exames prospectivos feitos durante a análise, para perceber, com alguma antecipação, as que poderão manifestar-se em futuro mais ou menos afastado.

4.2.2 — Levantamento dos Óbices

Ao examinar cada uma das Necessidades Básicas que foram arroladas, é importante determinar os empecilhos que dificultam ou poderão dificultar seu atendimento, isto é, conhecer os **óbices** atuais e potenciais.

No caso de serem identificados antagonismos, existentes ou em potencial, tanto internos como externos, é de todo conveniente que se procure avaliá-los, sentindo-se a influência que poderão ter no êxito (ou no insucesso) das ações que venham a ser posteriormente decididas.

Também no levantamento dos óbices, não se poderá deixar de aplicar a técnica de exames prospectivos, pois as tendências constatadas em sua evolução poderão ser fatores determinantes de preferência por uma certa solução ou pelo tipo de medidas e ações a serem ulteriormente definidas.

Doutrinariamente, os óbices são levantados em função das Necessidades Básicas e, portanto, dos ONP. Assim, quaisquer dificuldades localizadas nos mais diversos setores, da vida nacional não deverão ser, necessariamente, qualificadas como óbices, desde que seus efeitos não impeçam a satisfação das Necessidades Básicas, nem, em conseqüência, ponham em risco a conquista e manutenção dos ONP.

4.2.3 — Avaliação da Capacidade do Poder Nacional

O passo final da Análise, como vimos, consistiu na Apreciação do Poder Nacional, notadamente suas possibilidades e limitações.

Ao término da Síntese, já estabelecidas as Necessidades Básicas a atender e conhecidos os Óbices de toda natureza (atuais e potenciais), é avaliada a **capacidade do Poder Nacional** tanto em superar os óbices, como em realizar as ações que permitirão o atendimento daquelas necessidades básicas.

A Apreciação do Poder Nacional é, pois, estática, ao passo que a Avaliação da Capacidade do Poder Nacional é encarada sob um enfoque dinâmico, em termos de sua aplicação.

A exemplo do que foi preconizado para a Análise, também há que se atribuir especial cuidado, na Síntese, à escolha e aplicação dos indicadores de que se lançará mão para conhecer o Poder Nacional, já não mais em sua estrutura, mas quanto à **capacidade de produzir efeitos**, isto é, superar óbices e atingir e manter objetivos.

Quanto melhores e mais confiáveis as informações, quanto mais adequados forem os indicadores e mais correta sua aplicação para avaliar o Poder Nacional, mais valiosos serão os resultados e conclusões da Avaliação da Conjuntura, o que significará menos riscos de erro a cercar o Chefe do Governo, quando tiver que exercer aquela prerrogativa que só a ele incumbe — a tomada de decisões sobre os magnos problemas nacionais.

4.3 — Conclusão

Terão sido atingidas as finalidades da Avaliação da Conjuntura se, ao término da Análise e da Síntese, forem obtidos conhecimentos que permitam indicar, com razoável precisão:

- as **necessidades básicas** que deverão ser atendidas, para que cada vez mais a Nação veja satisfeitos seus anseios e, conseqüentemente, mais se aproxime da conquista dos Objetivos Nacionais Permanentes e garanta a sua manutenção;
- os **óbices**, atuais ou potenciais, que se opõem aos esforços de consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais;
- a **capacidade do Poder Nacional** para afastar, superar, neutralizar os óbices constatados e — o que não será menos importante — para realizar as ações que conduzam à conquista dos objetivos a serem fixados como etapas intermediárias, buscando alcançar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes.

É conveniente destacar que deste confronto entre o necessário, ou seja, Necessidades Básicas, e a capacidade do Poder Nacional em satisfazê-las, resulta a orientação que se imprimirá: sendo possível o atendimento de uma necessidade básica pelo Poder Nacional, esta poderá constituir-se, ela própria, em Objetivo Nacional Atual a atingir.

Entretanto, havendo uma necessidade básica que não possa vir a ser satisfeita pelo Poder Nacional Atual, far-se-á necessário o fortalecimento deste, constituindo-se, assim, o seu **preparo**, como o Objetivo Nacional Atual a alcançar, possibilitando o posterior atendimento da necessidade básica constatada.

A experiência resultante de sucessivas observações de exercícios sobre a aplicação do Método de Ação Política da ESG permite relacionar, à guisa de subsídio, algumas recomendações.

4.3.1 — Manutenção do trabalho **no mais alto nível** de assessoria presidencial, buscando sempre que o mesmo se caracterize por uma **visão nacional** de problemas que interfiram na formulação de uma Política Governamental, voltada para os Objetivos Nacionais Permanentes.

Dever-se-á evitar que a atenção seja desviada para aspectos setoriais do problema, com aprofundamentos e detalhes particularizados que não propiciem conclusões compatíveis com a objetividade da análise, que visa a prover conhecimentos, de modo que seja alcançada uma síntese que, em etapa subsequente, possibilitará seja formulada a Política Governamental.

O estudo aprofundado de um problema específico poderá ocorrer em etapa mais avançada do método, a dos Exames Estratégicos, quando, então, a preocupação estará voltada não mais para a formulação de política, mas para a definição de ações estratégicas.

4.3.2 — Apreciação dos **resultados de medidas** fixadas pela Política Governamental em curso, considerada a evolução da conjuntura, de modo a se concluir pela manutenção, pela alteração ou pela revogação dessas medidas. Vale dizer que o analista, nesse passo, não se deve restringir apenas à identificação e ao conhecimento da orientação política vigente, mas também verificar a oportunidade e a validade das ações governamentais em face da evolução conjuntural, apontando, inclusive, possíveis contradições entre as medidas em execução ou a executar.

4.3.3 — Configuração de Necessidades Básicas compatíveis com o nível do estudo. Normalmente, o analista defrontar-se-á com um número bastante elevado de carências de toda ordem, porém, **tendo sempre em vista** a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes, deverá ele, com sensibilidade e acuidade, relacionar aquelas que, efetivamente, se apresentem como **básicas**, cujo atendimento é imprescindível à consecução dos ONP.

4.3.4 — Identificação de Óbices que caracterizem dificuldades para o atingimento e preservação dos ONP. A exemplo das recomendações referentes às Necessidades Básicas, devemos ter em mente o **nível** e a **abrangência** da análise, de modo a constatar obstáculos cujos efeitos, atuais ou previsíveis, possam realmente dificultar ou impedir a conquista e manutenção **dos Objetivos Nacionais Permanentes**.

4.3.5 — Seleção judiciosa dos indicadores para a avaliação do Poder Nacional, de modo que a utilização desses indicadores permita ao analista alcançar uma resposta correta para as indagações que visam ao conhecimento adequado da situação e da capacidade do Poder Nacional.

sejáveis ao confronto com as premissas ético-pragmáticas que lhes assegurarão (ou não) a aceitabilidade, e também com a possível ocorrência de pressões dominantes, que poderão impor novas prioridades.

Este o papel que cabe, metodologicamente, aos Pressupostos Básicos e às Hipóteses de Guerra.

5.1 — Pressupostos Básicos

Os Pressupostos Básicos (PB), tal como as Hipóteses de Guerra (HG), funcionam, pois, como verdadeiros crivos da conveniência e da oportunidade dos ONA.

As ações políticas não se tornam viáveis apenas com a clara determinação dos objetivos e o racional contingenciamento dos meios para atingi-los. É da essência da ação política que o objetivo julgado pelo Governo como resposta adequada à satisfação de uma Necessidade Básica (ou de várias) represente efetivamente aquilo que a Nação deseja, uma vez que o Povo o quer. E não apenas isto: signifique, também, algo não vedado pela consciência nacional, que não repugne à sensibilidade comum quanto ao que seja moralmente aceitável. E, assim, seja publicamente defensável, porque desejado pela maioria. Enfim, que do objetivo se possa dizer ser ele legítimo, lícito e legal.

Dáí derivam os PB de natureza ética, isto é, os condicionamentos fundados na tradição histórico-cultural da Nação e, bem assim, na tendência da evolução da cultura nacional. Importa salientar que os princípios e práticas duradouras do Direito e da Justiça, da Moral e do Civismo conformam o cerne dos PB de natureza ética, via de regra expressos ou implícitos nos ONP e no texto constitucional. Mas não é demais repeti-los a essa altura do desenvolvimento do processo, eis que este se constitui de aproximações sucessivas, cada vez mais refinadas.

Além deles, devem também ser considerados os PB de natureza pragmática. Evidenciam-se aí como fatores condicionantes dos ONA as premissas de cunho político-estratégico que o Governo a si próprio impõe como balizamento das opções e prioridades para a ação governamental, à luz do conhecimento que ele possui da conjuntura nacional e da sua antevisão do futuro.

Entenda-se nessa auto-imposição a influência do ambiente nacional, perceptível ao Governo pela via das manifestações da opinião pública, por ele absorvidas e interpretadas graças à alta formação cívica e ao preparo intelectual que se presumem no ocupan-

te da Presidência e mercê da sua visão pessoal sobre os problemas nacionais — sua **equação pessoal**, em suma.

Bem se compreende que o Primeiro Magistrado da Nação será um líder capaz de, sentindo as aspirações do Povo, sentir também o que melhor convém à sociedade nacional; será capaz de criar receptividade a novas idéias e inspirará confiança nas mudanças favorecedoras do progresso da Nação e do bem-estar dos cidadãos.

Sem dúvida que as elites e as lideranças nacionais igualmente concorrem para iluminar o campo da visão presidencial sobre os caminhos a serem percorridos pela Nação na concretização do seu futuro. Sobre o papel das elites e o desempenho das lideranças no processo de intercomunicação Povo-Dirigente, seria escusado aqui reafirmar sua importância.

A destacar, contudo, nesse contexto, o funcionamento harmônico do sistema democrático, que preside o convívio dinâmico da Nação, da qual é postulado básico e Objetivo Permanente.

Em ambos os casos, alguns dos PB serão até mesmo obrigatórios, pois constam da legislação nacional ou de compromissos internacionais, que devem ser cumpridos enquanto estiverem em vigor.

É de observar-se, outrossim, que os Pressupostos Básicos são considerados nesta etapa do Método por força, precisamente, do seu papel condicionador da fixação definitiva dos ONA. Na realidade, os Pressupostos Básicos não são elaborados como se resultassem da Avaliação da Conjuntura. Deles se pode dizer, até por definição, que preexistem no contexto da conjuntura, eis que derivam da cultura nacional, das leis maiores que ordenam a vivência da Nação e particularmente da concepção pessoal do estadista, a quem incumbe presidir a definição dos objetivos políticos que respondam pelos legítimos interesses nacionais.

5.2 — Hipóteses de Guerra

As Hipóteses de Guerra (HG) são também uma modalidade de crivo, dada a sua capacidade de condicionar o estabelecimento dos ONA e, bem assim, as etapas posteriores do Método.

Compreende-se esse papel condicionador das HG pela simples razão de que, tratando-se de hipóteses plausíveis, é imperioso considerá-las na determinação dos ONA, sob pena de total irrealidade da Política Governamental formulada.

Como se sabe, é da determinação dos ONA que emergirão posteriormente as ações estratégicas, a partir da orientação estabelecida nas Diretrizes Estratégicas Governamentais.

Ora, se há Hipóteses de Guerra admitidas, as medidas de preparo e aplicação do Poder Nacional (vale dizer, a própria Estratégia Governamental para a consecução dos ONA) não de ser orientadas segundo as irrecusáveis imposições estratégicas do conflito ou conflitos considerados, quer em termos do prazo crítico da sua ocorrência, quer quanto à dimensão e à hierarquia dos eventos e, por isto, em função do que as HG exijam de comprometimento do Poder Nacional, atual e futuro.

Obviamente, tais fatos se refletirão na destinação do restante do Poder Nacional não diretamente comprometido com as HG (ou por elas não afetado), cujo vulto poderá, ainda, impor a determinação de ONA convergentes aos diretamente voltados à superação dos óbices que deram origem às HG.

Com efeito, a definição da Política Governamental, propósito metodológico do CEN, há de ser expressa em termos de ONA sincronizados com os reclamos e com as possibilidades de Desenvolvimento e de Segurança da Nação, tendo em vista os ONP.

Na verdade, a Política Governamental não é mais do que a clara e precisa interpretação da realidade conjuntural, retratando os Objetivos Nacionais Atuais sobre o painel de fundo das Necessidades Básicas e dos Óbices, emoldurado pela Capacidade do Poder Nacional.

Estaria distorcida a interpretação de tal "retrato" se, nele evidenciados Óbices que induzam a admitir-se HG prováveis, dele não emergir, como resultado lógico do processo indutivo de análise e síntese dos fatos avaliados, a determinação de uma Política Governamental atenta à superveniência daqueles eventos.

As HG são deduzidas da Avaliação da Conjuntura, à vista de indícios da probabilidade de ocorrência de Pressões Dominantes, suscetíveis de serem vislumbradas pelo recrudescimento de Antagonismos ou Pressões, internos e externos, detectados no quadro conjuntural atual e prospectivo.

Em face dos graves reflexos que podem ter sobre a Política e a Estratégia Governamentais, as HG devem ser estudadas com alta prioridade e buscando-se a maior precisão possível. É indispensável que as HG estabelecidas não venham, no futuro, a se revelar muito distanciadas da realidade previsível. Caso contrário, ter-se-ia uma situação inversa — e igualmente indesejável — daquela que se procura evitar com a consideração das HG.

De fato, do seu descumprimento poderão advir danos irreparáveis à Segurança Nacional. Mas se forem levadas em conta HG cuja plausibilidade venha a ser eventualmente desmentida pela realidade, já terão elas causado prejuízos ao Desenvolvimento — pois terão sido hipotecadas à Segurança, desnecessariamente, preciosas parcelas do Poder Nacional.

5.3 — Objetivos Nacionais Atuais

A definição dos Objetivos Nacionais Atuais (ONA) é o ponto culminante da elaboração do CEN.

Este momento é atingido mediante o confronto entre a listagem preliminar dos ONA e os Pressupostos Básicos e as HG, funcionando estes últimos como crivos aos primeiros.

Os ONA tanto podem derivar diretamente das Necessidades Básicas (desde que haja suficiente Capacidade do Poder Nacional para supri-las), como podem expressar um propósito preparatório de capacitação futura do Poder Nacional (quando este não acuse os meios suficientes para, de imediato, fazer face a determinadas carências da Nação).

Os ONA são, portanto, de duas origens: os que visam a atender diretamente às Necessidades Básicas e os que visam ao preparo do Poder Nacional, verificado ser este insuficiente para aquele fim.

O simples **enunciado** dos ONA não será suficiente para a cabal definição da Política Governamental por ela consubstanciada. Será conveniente, a exemplo do que se recomenda para os ONP, uma **explicitação** que melhor caracterize aquilo que se pretende realizar e que já sirva de uma primeira orientação para a Fase Estratégica, para o emprego do Poder Nacional visando à consecução dos objetivos estabelecidos no CEN.

6 — DIRETRIZ ESTRATÉGICA GOVERNAMENTAL

A Diretriz Estratégica Governamental (DEG) é a etapa do Método em que se estabelece a orientação estratégica do Governo.

Fixados no CEN os objetivos da Política Governamental (**o que fazer**), a fase seguinte do Método estará inteiramente voltada para o emprego do Poder Nacional com vistas à consecução dos ONA (**como fazer**), ou seja, a Estratégia Governamental.

A Diretriz Estratégica Governamental é um documento através do qual, tendo presentes, como condicionantes, os estudos realizados nas etapas precedentes — Avaliação da Conjuntura e Conceito Estratégico Nacional — serão apresentadas as definições estratégicas governamentais, coerentes com o CEN mas de cunho **operacional**, por se tratar, agora, do emprego do Poder Nacional.

Sendo o Poder Nacional uno e indivisível, na formulação da DEG as quatro Expressões do Poder Nacional serão abordadas. Também não será viável que, a nível estratégico, se deixe de levar na devida conta os pontos focais sempre presentes a nível político: Segurança e Desenvolvimento.

Assim, quer o governo opte por explicitar sua estratégia em termos de Diretriz Estratégica para a Segurança Nacional e Diretriz Estratégica para o Desenvolvimento Nacional, quer se incline em fazê-lo segundo as Expressões do Poder Nacional, as opções não serão excludentes, em face da natural interdependência que, necessariamente, apresentarão.

Por representar a opção estratégica do governo, a DEG, tanto quanto possível, respeitado o grau de detalhamento compatível com o nível Presidência da República, deverá oferecer elementos que facilitem o Planejamento Governamental. Conterá, portanto, indicações em que se procura transmitir, de forma nítida e concisa, o pensamento do Presidente da República de **como** conquistar o conjunto dos objetivos (ONA) a que se propõe, no campo da Segurança e no do Desenvolvimento, e também em termos do papel a ser desempenhado pelas Expressões do Poder Nacional. Tanto quanto possível, também fará parte integrante da DEG um maior detalhamento da orientação estratégica, consubstanciado pelo relacionamento de metas a atingir, suas fases de consecução, atribuição de encargos, recursos disponíveis, etc.

Considerando-se a unicidade do Poder Nacional, o atendimento dos objetivos do Governo envolverá, direta ou indiretamente, as quatro Expressões do Poder Nacional. É, portanto, natural que a DEG de determinada Expressão não possa ser elaborada sem levar na devida conta o que se procura obter nas demais. Assim, a orientação estratégica dada para uma das Expressões procurará, também; esclarecer como utilizar o Poder Nacional para que se torne viável atender necessidades das demais. Em outras palavras, o que se buscará é, além de orientar a aplicação do Poder de forma específica, não descurar dos seus efeitos nas demais Expressões.

A Diretriz Estratégica Governamental deverá, por conseguinte, se constituir em uma orientação estratégica para a consecução de

conjuntos de ONA, o que não impede, todavia, que se possa ter uma DEG vinculada a apenas um ONA.

Assim, nesta etapa do Método, teremos várias orientações estratégicas que o Governo estabelece para atingir seus objetivos, variando o número delas em função dos conjuntos de ONA organizados.

A fase estratégica do Método terá como resultado último a explicitação de ações como resultante de toda a sistemática do planejamento. Daí ser aconselhável, sempre que possível e necessário, já na etapa da Diretriz Estratégica, que se apontem as metas a serem atingidas, se possível em termos quantitativos.

Com vistas a melhor orientar o planejamento da ação governamental, as metas poderão ser decompostas em fases, procurando-se caracterizá-las seja em termos cronológicos, seja quanto aos recursos a empregar (financeiros ou de outro tipo), seja quanto às condições de execução e controle, ou ainda segundo quaisquer outros aspectos que, sem descer do nível presidencial, possam servir como subsídios ao Planejamento Governamental.

7 — EXAMES ESTRATÉGICOS

Os Exames Estratégicos constituem um aprofundamento da Avaliação da Conjuntura sobre determinado problema suscitado na formulação da Diretriz Estratégica Governamental, tendo como propósito indicar os caminhos possíveis para serem alcançados, com êxito e com economia de meios, os resultados desejados em relação a um fim a atingir.

Com efeito, elaborada a Diretriz Estratégica Governamental, haverá casos em que se configurarão decisões que, por sua relevância e repercussão no emprego do Poder Nacional, poderão exigir um estudo mais aprofundado, relativamente a sua viabilização.

Pode mesmo ocorrer que determinada decisão, pela complexidade das medidas necessárias a sua realização, suscite dúvidas. Seria politicamente desastroso e estrategicamente incorreto manter tal decisão sem uma maior segurança quanto a sua viabilidade. Daí a necessidade de se explicitarem com clareza as possíveis maneiras de agir para alcançar o fim desejado, tendo-se em conta as diferentes variáveis capazes de afetar a solução do problema, como, por exemplo, o comprometimento do PN, o prazo de execução, a dependência da solução de outros problemas para a realização de uma meta considerada, outras decisões dependentes da solução do problema em estudo, etc.

Nesta etapa **eventual** do Método, justifica-se a necessidade de estudos mais pormenorizados de determinados problemas em razão de estarmos vivendo a Fase Estratégica, onde, ao contrário da Fase Política — campo de atuação de **generalistas** —, participam intensamente os **especialistas** em tarefas eminentemente técnicas, buscando harmonizar as diferentes Ações Estratégicas no complexo âmbito do emprego e preparo do Poder Nacional.

Por outro lado, a própria evolução da conjuntura, entre a Avaliação e o momento da formulação do Planejamento Estratégico, poderá apresentar novos fatos. Também a Capacidade do Poder Nacional poderá ter sido afetada por novas nuanças na evolução dos fatos e dos efeitos, notadamente dos Óbices, verificada na apreciação prospectiva da Política Governamental em Curso e da Situação Nacional e Internacional.

Os Exames Estratégicos visam, por conseguinte, a assessorar o Presidente da República, de forma judiciosa e em tempo oportuno, na tomada de decisão, oferecendo-lhe alternativas de Ações Estratégicas a empreender para a solução de problemas.

Deve-se compreender que a necessidade dos EE ocorrerá mais freqüentemente em consequência da realimentação do processo, pois se admite que, na aplicação inicial do Método, as DEG sejam suficientemente claras e atualizadas, de modo a dispensarem o recurso a Exames Estratégicos.

Conquanto o exercício do Planejamento não imponha modelos rígidos — o princípio da flexibilidade e as peculiaridades de cada problema repelem a rigidez de um modelo padrão —, o Exame Estratégico terá melhores possibilidades de êxito se atendidas as regras básicas do raciocínio analítico para a solução de problemas. Portanto, há que se adotar uma metodologia que, não descurando dos princípios clássicos para análise de problemas, esteja voltada para o atendimento das demandas inerentes a um processo de Planejamento da Ação Governamental.

8 — PLANEJAMENTO NACIONAL

8.1 — Planos Nacionais

A partir das decisões presidenciais nas DEG e nos EE, elaboram-se os Planos Nacionais, que incluem o Plano Nacional de Segurança (PNS) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), deles decorrendo o Plano Nacional de Mobilização (PNM) e o Plano Nacional de Informações (PNI).

De um modo geral, o PNS e o PND retratarão, em síntese, o conjunto das decisões pertinentes à Segurança e ao Desenvolvimento, e ambos condicionarão a elaboração do PNM e do PNI.

Nesse sentido, os Planos Nacionais caracterizam-se pela explicitação da Estratégia Governamental, já definida pelas decisões contidas nas DEG e nos EE. Tal explicitação poderá apresentar-se, também, a nível setorial ou até mesmo regional, quando conveniente.

Importa salientar, a propósito, que a consolidação das Ações Estratégicas que conformam as decisões presidenciais será feita em cada Plano, uma vez que o processo de aprovação e o grau e alcance da difusão deles são consideravelmente distintos.

Tal fato, todavia, não prejudicará a coordenação que deve existir entre o PNS e o PND, e entre estes e o PNM e o PNI. Convém insistir: haverá ações de Segurança equacionadas no âmbito do Desenvolvimento, tal como este exigirá ações de Segurança, expressas no próprio PND, para garantia do preparo e da aplicação do PN em face de Fatores Adversos com potencialidade de se transformarem em Antagonismos.

No caso brasileiro, o aspecto instrumental dos Planos Nacionais, bem como a forma de participação da estrutura governamental na sua elaboração e aprovação, encontram-se regulados na legislação pertinente, estruturada a partir de 1964.

8.2 — Orçamentação

Elaborados os Planos Nacionais, há que apropriar os recursos financeiros indispensáveis a sua implementação. É o momento da elaboração dos Orçamentos, matéria cuja relevância está evidenciada no tratamento que lhe dá a Constituição Federal.

A elaboração dos Orçamentos tem início, a rigor, na etapa da formulação das DEG, como primeira aproximação dos aportes orçamentários às Ações Estratégicas. Os Exames Estratégicos, quando for o caso, poderão dar maior profundidade à determinação dos recursos financeiros. Cumpridas as etapas metodologicamente atribuídas às DEG e aos eventuais EE, deverá estar organizado um primeiro esboço da projeção orçamentária que irá fazer face à execução dos Planos Nacionais no período governamental.

Uma vez definido o quadro dos investimentos com a elaboração dos Planos Nacionais, é possível ser organizado o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI).

A legislação brasileira estatui que o OPI deve referir-se a um período de três anos, devendo ser reajustado periodicamente, de modo a manter atualizados os recursos, revistas as metas a atingir e corrigida a projeção trienal.

Com base no OPI elabora-se o Orçamento-Programa Anual. Este contemplará, além dos recursos para os investimentos programados, as dotações de Custeio da Administração e para outras Despesas de Capital não consignáveis no OPI.

9 — PLANEJAMENTO SETORIAL

Organizados os Planos Nacionais e os Orçamentos, são elaborados os Planos Setoriais e os Planos Regionais, que explicitarão, no âmbito de competência dos Ministérios e órgão de nível equivalente, as Ações Estratégicas voltadas às áreas estratégicas definidas a partir da formulação do CEN.

Os Planos Setoriais serão apresentados de forma a caracterizarem sua compatibilização com os Planos Nacionais, dos quais tomarão — como Políticas Setoriais — as Estratégias Governamentais para os diferentes Setores. De cada Política Setorial será então deduzida a Estratégia Setorial para o respectivo Setor, a qual se conformará em programas, projetos e atividades — tudo convergindo, em última análise, para a consecução dos ONA.

Os Planos Regionais guardarão compatibilidade não só com os Planos Nacionais como também com os Planos Setoriais, sempre que neles estejam compreendidas ações de múltipla natureza que interessem, simultaneamente, a aspectos setoriais da Estratégia Governamental e à implementação desta a nível regional.

Dos Planos Setoriais e Regionais emergirá o planejamento para o empreendimento das ações a cargo dos órgãos subordinados aos Ministérios, na seqüência hierárquica. A tônica dos procedimentos é, em tese, a mesma que preside a dedução dos Planos Setoriais e Regionais a partir dos Planos Nacionais, caracterizando-se, obviamente, pelo crescente grau de detalhamento.

10 — AÇÕES ESTRATÉGICAS

A fase estratégica do Método de Ação Política termina com a definição das Ações Estratégicas a serem desencadeadas com vistas à consecução dos objetivos da Política Governamental.

Esta etapa, da maior importância, é onde se concretiza, através das ações que empreende, a Estratégia Governamental, seja no campo do Desenvolvimento ou da Segurança.

A adequabilidade e oportunidade das ações a serem empreendidas é conseqüência natural da qualidade do trabalho desenvolvido ao longo das diversas etapas do Método.

No seu papel de preparar e aplicar o Poder Nacional, as Ações Estratégicas estarão alterando a realidade nacional, o que exigirá permanente acompanhamento das metas estabelecidas a fim de que alterações, ou mesmo novas ações, sejam desencadeadas com vistas a serem atingidos os objetivos propostos. Por outro lado, a aplicação do Poder Nacional não se faz no vácuo, daí porque variáveis exógenas afetarão a conjuntura nacional, exigindo adaptação ou o desencadeamento de novas Ações Estratégicas.

A durabilidade e a conseqüente necessidade de acompanhamento da execução das Ações Estratégicas avultam quando da adoção das ações de emergência, ações essas que, respondendo a situações anormais, não poderiam ser previstas em qualquer das etapas do Método de Ação Política.

11 — CONTROLE E REALIMENTAÇÃO

A indispensável estrutura sistêmica do Planejamento tem no seu órgão central o componente harmonizador e controlador dos diversos setores.

Ao órgão central do Sistema de Planejamento (no caso brasileiro a SEPLAN) cumpre compatibilizar as estratégias setoriais com as Diretrizes Estratégicas Governamentais e acompanhar a implementação das Ações Estratégicas previstas, procurando, sempre que a conjuntura o aconselhar, corrigir rumos ou propor alterações da Estratégia Governamental.

A influência da Realimentação no sistema não se esgota aí. O acompanhamento da conjuntura induzirá a novas avaliações, nas oportunidades em que evoluções da situação indicarem alterações sensíveis das condições em que ocorreu a definição da política em curso. Avaliações periódicas deverão ter lugar para verificação do andamento do planejamento em execução, sobretudo visando a apurar os seus efeitos ou para melhor dinamizá-lo.

No caso de estas avaliações subseqüentes levarem a novas conclusões, todo o esquema estará, por via de conseqüência, sujeito a

uma reativação. Assim, a avaliação da conjuntura é sempre uma etapa inicial, seja para formulação, seja para atualização e reformulação da ação governamental.

No que se refere especificamente ao planejamento nos órgãos setoriais, devem eles, continuamente, proceder a estudos no quadro de sua atividade permanente. Estes estudos serão de importância como fornecedores de elementos para as avaliações da conjuntura e, também, fornecerão indicações para o estabelecimento do CEN e das DEG.

No tocante ao aspecto dinâmico do Método, toma vulto o papel das Informações, pois a elas cabe assegurar grande parte do processo de realimentação, inclusive porque serão acionadas para o controle e fiscalização da execução do planejamento.

O processo de realimentação será também acionado pelos diversos órgãos da estrutura governamental à base de relatórios e propostas. Será importante não perder de vista a necessidade de que os planos não fiquem sujeitos a alterações freqüentes, nem sejam encarados como soluções últimas a serem mantidas rigidamente, a despeito de evoluções da situação.

O dinamismo do Método poderá ser também vislumbrado na consideração do relacionamento que deverá existir entre o alto nível de planejamento e os órgãos setoriais.

Todas as etapas exigirão, normalmente, assessoria e freqüentes estudos procedidos nos órgãos setoriais. O escalão setorial, na realidade, complementar e suprirá o escalão mais elevado da estrutura governamental onde se encontram os planejadores de alto nível. Ainda mais, por força deste relacionamento, poderão os órgãos setoriais adiantar seus planejamentos à proporção que forem recebendo orientação superior para estes trabalhos.

Um último aspecto a destacar diz respeito aos orçamentos-programas. A consideração dos recursos de ordem financeira estará presente desde a Avaliação da Conjuntura, razão pela qual os orçamentos-programas podem ser entendidos como tendo sua elaboração acompanhado praticamente todo o processo.

12 — CONCLUSÃO

A fase política do Método tem início na captação e interpretação dos interesses e aspirações nacionais que se cristalizam nos ONP definidores da Política Nacional. Prossegue com a Avaliação da Conjuntura e termina com a elaboração do CEN, onde se define a Política Governamental para a consecução dos ONP.

Dáí em diante passa-se à **fase estratégica**, ao longo da qual se delinea o planejamento governamental, que irá finalmente permitir a implementação das Ações Estratégicas.

A caracterização de duas **fases** tem seu cabimento para tornar mais clara a natureza do trabalho que se empreende. A primeira fase é tipicamente um processo decisório, que culmina com o estabelecimento dos ONA. Já na segunda fase, a preocupação predominante é com o modo pelo qual o Governo irá realizar aquilo que decidiu fazer.

É de se compreender, contudo, que não haverá estanqueidade entre as fases, eis que a ação política é contínua e abrangente, permeando toda a vida nacional. A própria Realimentação do processo incumbe-se de estabelecer entre as fases um sistema de vasos comunicantes.

O mesmo se dá em relação às **etapas** sucessivas, focalizadas com certa nitidez como mero recurso para a aplicação do Método. Na realidade, a ação política se desenvolve ao longo de todo o processo, não se submetendo a barreiras artificiais que os diversos **estágios** do Método poderiam sugerir.

Na capa posterior é apresentado um esquema gráfico que oferece, a título de memento, uma visão global do Método de Ação Política proposto pela Escola Superior de Guerra.

à nação os recursos de que ela precisa para satisfazer às exigências impostas por situações de emergência.

O preparo da Mobilização Nacional, nesta esfera, exige que a Expressão Política disponha de flexibilidade e também de instrumentos hábeis, para que possa atuar adequadamente e com oportunidade.

Dentre as diversas atividades que se podem visualizar, ligadas a cada componente da Expressão Política, destacam-se:

3.1.1 — Poder Executivo

- Condução, coordenação e fiscalização do processo administrativo;
- atuação em âmbito internacional.

3.1.2 — Poder Legislativo

- Adequação da legislação e produção de novos instrumentos legais;
- providências orçamentárias;
- respaldo aos atos do Executivo.

3.1.3 — Poder Judiciário

- Dinamização do processo de aplicação das leis, dos princípios e das normas jurídicas, em compatibilidade com a conjuntura.

3.1.4 — Partidos Políticos

- Apoio ao esforço nacional de mobilização.

3.2 — Na **Expressão Econômica**, as ações da Mobilização Nacional têm grande amplitude e intensidade, por ser ela a fonte da maioria dos recursos e dos meios tangíveis a serem utilizados.

Está hoje no consenso geral — e a experiência vem corroborando — que ao Estado moderno cabe influenciar decididamente a atividade econômica nacional, com vistas à harmonia do Desenvolvimento.

5 — CONCEITO ESTRATÉGICO NACIONAL

Concluída a etapa da Avaliação da Conjuntura com a realização da Análise e da Síntese, a **fase política** do Método será completada com a Formulação da Política Governamental, que se traduz na elaboração do Conceito Estratégico Nacional (CEN).

Como já foi visto, o CEN é nominalmente estratégico em relação ao nível nacional e é basicamente uma definição política quanto ao nível governamental. Será, pois, simultaneamente o **como fazer** quanto à Política Nacional (Estratégia Nacional) e o **que fazer** da Política Governamental.

Vale dizer, por conseguinte, que a formulação política no plano do real (definição dos ONA como etapas intermediárias da consecução dos ONP) consubstancia a Estratégia Nacional, pela via da formulação da Política Governamental.

Arroladas as Necessidades Básicas, com a conclusão da Síntese da Avaliação da Conjuntura e considerada a Capacidade do Poder Nacional de fazer face àquelas carências de que se ressentem a Nação para conquistar ou manter os ONP, tem lugar a elaboração do CEN.

Isto se inicia com uma listagem de ONA compatíveis com a satisfação dos interesses e aspirações nacionais (e, portanto, com os ONP) e suscetíveis de serem atingidos, total ou parcialmente, no período governamental do qual se cogita.

Essa listagem, metodologicamente, constitui uma preliminar da elaboração do CEN como um todo, pois os ONA só estarão caracterizados definitivamente após confrontados os objetivos **desejáveis** com determinados e inarredáveis fatores condicionantes da **admissibilidade** dos objetivos que configurarão, efetivamente, a Política Governamental.

Assim se dá porque, como se sabe, nem tudo o que é desejável poderá ser realizado. Com maior vigor essa verdade se afirma no plano das cogitações da Política Nacional, no sentido de sua concretização em termos de Política Governamental.

De fato: não só há que considerar a viabilidade da "promoção" das Necessidades Básicas ao nível de ONA (pelo confronto delas com a Capacidade do Poder Nacional de, superando os óbices, produzir os efeitos desejados), como também é necessário aquilatar sua conveniência ético-pragmática e sua oportunidade.

É para a aferição dessa conveniência e dessa oportunidade que se faz indispensável submeter a listagem preliminar dos ONA de-