



A DOCTRINA DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

Antonio de Arruda

Bacharel em Direito, magistrado e jurista. Diplomado pela Escola Superior de Guerra (turma de 1960) e pelo Colégio Interamericano de Defesa (Washington).

Como magistrado em Mato Grosso, foi Procurador-Geral da Justiça, Presidente do Tribunal de Justiça e Presidente do Tribunal Regional Eleitoral.

Professor de Introdução à Ciência do Direito da Universidade Federal de Mato Grosso. Membro e ex-presidente da Academia Mato-Grossense de Letras.

Na ESG foi Chefe da Divisão de Assuntos Psicossociais e da Divisão de Assuntos Políticos. É membro, atualmente, de sua Junta Consultiva.

Pretendemos aduzir, neste e no próximo número desta Revista, algumas considerações sobre a Doutrina da Escola Superior de Guerra. Trata-se de um resumo das pesquisas que vimos realizando e que têm sido objeto de publicações internas, na Escola.

Inicialmente, diremos algo sobre a origem da Escola Superior de Guerra e os princípios fundamentais que nortearam a sua implantação, bem como as características de sua Doutrina e do seu Método de Trabalho.

No próximo número, focalizaremos os conceitos básicos que consubstanciam essa Doutrina, com alguns dos seus marcos mais expressivos.

1 — ORIGEM DA ESG

A destinação inicial dada à Escola Superior de Guerra foi a de proporcionar aos Oficiais Superiores das três Forças um Curso de Alto-Comando, delineado pelo Decreto-lei 4.130, de 26 de fevereiro de 1942. Pelo art. 31 deste decreto-lei, o

Curso de Alto-Comando seria freqüentado por Oficiais Gerais e Coronéis, e teria por finalidade "o estudo das questões referentes ao emprego das Grandes Unidades estratégicas e à direção da guerra; e ainda das operações de ordem técnica e de serviço, relacionadas com o emprego dessas Grandes Unidades".

Essa idéia só foi retomada, em 1948, com o Decreto nº 25.795, de 22 de outubro, que estabeleceu normas para a organização da Escola Superior de Guerra, a qual deveria ministrar o Curso de Alto-Comando, a que se referia o Decreto-lei 4.130, mas já agora extensivo a Oficiais da Marinha e da Aeronáutica (art. 1º). Esse decreto determinou ainda que o Estado-Maior-Geral (hoje Estado-Maior das Forças Armadas — EMFA) organizaria a ESG, devendo também submeter o seu Regulamento à aprovação do Presidente da República, dentro de 120 dias (arts. 2º e 3º).

Procurava-se então efetivar o Curso, criado sob a inspiração do último conflito mundial e da possível eclosão de outro, com o alinhamento inevitável do País ao bloco ocidental. Daí a ênfase aos assuntos militares dada ao Instituto que se projetava. Daí também a sua denominação — Escola Superior de Guerra — que se tornou inadequada em face da alteração posterior dos seus objetivos, denominação que já se tentou mudar, sem êxito.¹

Ocorreu que, segundo tradição oral da Escola, o General CÉSAR OBINO, então Chefe do EMFA, viajou, em 1948, aos Estados Unidos, onde visitou o "National War College". Ali falou de uma Escola similar que se estava implantando no Brasil, e as autoridades americanas solícitamente ofereceram uma Missão Militar para auxiliar nessa implantação, o que foi aceito.

Em dezembro de 1948, o General OSWALDO CORDEIRO DE FARIAS foi colocado à disposição do EMFA, para elaborar o anteprojeto do Regulamento da ESG, juntamente com o Cel SADY FOLCH, Cel Av ISMAR P. BRASIL, Ten Cel AFFONSO HENRIQUE DE MIRANDA CORREA, Capitão-de-Fragata CELSO A. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES e Ten Cel IDALIO SARDENBERG. Já ali se encontrava a Missão Militar Americana, composta do Cel. WILLIAM J. WERBECK, Cel Av ALVORD VAN PATTEN ANDERSON JR. e CMG LOWE H. BIBBY.²

Durante os estudos para a redação do Regulamento da Escola, novas idéias surgiram, centradas em um documento da lavra do Ten Cel IDALIO SARDENBERG,

- 1 — A impropriedade do nome da Escola tem sido ressaltada desde os primeiros anos do seu funcionamento. Já em 1955, o Almirante Ernesto de Araújo, então Comandante, afirmara que a ESG não é uma Escola no sentido usual da palavra, nem a Guerra é o objeto primordial dos seus estudos — nem Escola, nem Guerra, conforme a expressão que o uso consagrou. Não é Escola, porque ali não há professores; nem ela é de Guerra, porque, como observou um outro Comandante, o Brig Ajalmar Mascarenhas, "é mais de preservação da paz que um Instituto de preparação para a Guerra". O apego à tradição tem impedido que se efetivem as propostas para a mudança do nome da Escola — "Instituto Brasileiro de Estudos de Segurança Nacional" (Gen Lyra Tavares); "Instituto de Altos Estudos Nacionais" ou "Escola Superior de Estratégia Nacional" (Gen Augusto Fragoso) etc.
- 2 — Gen O. Cordeiro de Farias. Discurso, na ESG, por ocasião da passagem do Comando ao Gen Juarez Távora.

sob o título "Princípios Fundamentais da Escola Superior de Guerra". Trata-se de princípios até hoje vigentes, em essência, na Escola, e até então inéditos no País.³

2 — OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Considerou-se, desde logo, desaconselhável que copiasse a nossa Escola o "National War College". Este seria o grande inspirador, mas não o seu único modelo.⁴ Com efeito, a Escola Americana, atuando em um meio desenvolvido, podia dedicar-se preferentemente aos assuntos da guerra, despreocupada da solução dos problemas nacionais, entregues a elites formadas por um sistema educacional de comprovada eficácia. No Brasil, porém, mais do que a preparação para a guerra, a tarefa prioritária seria a de formar elites para a solução dos problemas do País, em tempo de paz.⁵ Dessas considerações nasceram os princípios, formulados com rara intuição, e que tiveram marcante influência na gênese e na evolução da ESG.

Entre esses princípios, mencionaremos 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 tem sido retardado por motivos suscetíveis de remoção, exigindo-se, para a sua aceleração, que se utilize a energia motriz contida nas elites capazes de assumir os encargos de direção e administração do esforço nacional de construção: isto se conseguiria com a criação de um instituto de altos estudos, que funcionasse como centro permanente de pesquisas. Por outro lado, urgiria substituir o método nacional de pareceres pelo hábito de trabalho em conjunto. A idéia central contida nesses princípios era a de que o desenvolvimento não depende só de fatores naturais, mas principalmente de fatores culturais. Reside sobretudo na capacidade dos homens chamados para as funções de direção, mudados, porém, os hábitos de trabalho então vigentes. O que se propunha para a nova Escola era algo contrário a um dos traços peculiares ao Caráter Nacional brasileiro, e dos mais arraigados — o individualismo. Era um desafio que se deparava aos idealizadores da Escola e que esta tem procurado vencer, ao longo dos anos.

3 — A ESG EM SUA FEIÇÃO DEFINITIVA

A nova orientação decorrente desses fatos que acabamos de expor iria influir na fixação dos objetivos da ESG, criada, em sua feição definitiva, pela Lei 785, de 20 de agosto de 1949, não mais restrita a militares, mas congregando também civis de "atuação relevante na orientação e execução da Política Nacional" (art. 5º). Segundo esta lei, a ESG, como instituto de altos estudos, destina-se a

3 — "Princípios Fundamentais da Escola Superior de Guerra", documento ofertado ao A. pelo Gen Idálio Sardenberg. Este documento foi transcrito na publicação da ESG DV5-78 (Continuação).

4 — Gen O. Cordeiro de Farias, Disc. Cit. Também: Depoimento, na ESG, em 20.08.74, na cerimônia do 25º aniversário da Instituição.

5 — Doc. cit. "Princípios Fundamentais da Escola Superior de Guerra".

“desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para planejamento da Segurança Nacional” (art. 1º).

O primeiro Regulamento da ESG — Decreto nº 27.264, de 28 de setembro de 1949 — especificou esses objetivos, no art. 3º, pelo qual os problemas ali estudados versariam sobre: a) Assuntos Nacionais (problemas básicos ligados ao desenvolvimento do potencial nacional); b) Assuntos Internacionais (Política Externa e suas relações com a Segurança Nacional, especialmente quanto aos problemas referentes ao hemisfério ocidental); c) Assuntos Militares (emprego das Forças Combinadas, valor das Forças Armadas necessárias à execução da Política Nacional, na paz e na guerra, Planejamento Estratégico, Mobilização Nacional).

Vê-se, pois, que a ESG, idealizada inicialmente para a habilitação de militares para as funções de Alto-Comando, passou a congregiar civis e militares, e evoluiu para consolidar conhecimentos necessários ao exercício das funções de direção e ao planejamento da Segurança Nacional — considerada esta no seu significado mais amplo, não mais circunscrita ao conceito tradicional de Defesa.

Além disso, desde os primórdios da Escola, despontava o binômio Segurança e Desenvolvimento, que sempre orientou os trabalhos nela realizados. Segurança interligada ao Desenvolvimento, eis como se processou a inflexão da Doutrina da ESG.

4 — CARACTERÍSTICAS DA DOCTRINA DA ESG

A Doutrina que se vem formulando na ESG apresenta algumas características básicas, especialmente:

I) **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 períodos letivos.

II) **DINÂMICA** — Refletindo a Realidade, e sujeita a constantes discussões, a Doutrina da ESG é dinâmica, flexível, buscando sempre o aperfeiçoamento, através de novas pesquisas e experiências.

III) **ADOGMÁTICA** — Como corolário das características anteriores, a Doutrina da Escola não obedece a dogmas aprioristicamente formulados e impostos, os quais não se coadunam com os princípios democráticos a que a ela se filia.⁶

IV) **HUMANÍSTICA** — Há, em toda colocação doutrinária da ESG, um fim último, que é o Homem, centro das suas preocupações. Os estudos que

6 — O 3º Regulamento da ESG (Dec. nº 50.352, de 17.03.61), ao fixar os seus objetivos, no art. 2º estabeleceu que deviam moldar-se “segundo orientação geral que vise sempre à reafirmação da *democracia brasileira*”. O Regulamento de 1963 (Dec. nº 53.080, de 04-12-63) reproduziu, em termos análogos, a mesma prescrição.

nela se processam 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.

Uma conferência de 1970, embora dissertando em tese, resumiu bem essas características, nos termos seguintes:

"A Doutrina Política é orientadora da ação, destina-se basicamente à formulação de uma Política. A Doutrina é, pois, normativa, exprime-se através de regras ou normas, de aplicação geral ou específica. A Doutrina Política, originária de princípios teóricos, pode ter aplicação universal, pelo menos nos países que adotam instituições políticas idênticas. Entretanto, a Doutrina Política fugirá ao seu objetivo, se não se ajustar também às peculiaridades de cada país, se não se amoldar às suas tradições históricas e às aspirações ou características do seu povo. Um sistema político pode ser universal, mas a Doutrina que orienta a sua aplicação, em cada unidade política, há de ser nacional, sob pena de perder o melhor da sua eficácia.

"Há aspectos da Doutrina Política que demonstram grande persistência, no tempo e no espaço. Contudo, a Doutrina não pode ter caráter dogmático, pois deve ser dinâmica e acompanhar a evolução da sociedade política a que se refere, para que se adapte a novas conclusões e a novos princípios, num incessante processo de renovação e aprimoramento."⁷

5 — O MÉTODO

Do admirável conjunto de princípios já citados e que inspiraram a criação da Escola Superior de Guerra extraiu-se a concepção de um Método de Trabalho, que ela iria perfilar e que, durante anos de evolução e aperfeiçoamento, constitui uma das suas contribuições à cultura brasileira. Não se trata propriamente de chegar à solução concreta dos problemas brasileiros, mas da busca de um método que resolva qualquer problema, através da análise e da interpretação dos fatores de toda ordem que o condicionam.

O Método de Trabalho adotado na ESG, com base nos princípios da Didática de nível superior e da Lógica Formal, envolve um sistema de estudos e pesquisas sócio-individualizados. A preferência recai nos Trabalhos de Equipe, de que, como já vimos, a ESG foi pioneira, no Brasil.

Em termos esquemáticos, os estudos são feitos através dos seguintes processos:

CONFERÊNCIA E PALESTRA — Na ESG, a Conferência é uma exposição formal sobre determinado tema, com o fim de fornecer dados e informações

7 — Política. Conceitos Fundamentais, C3-123-70, pág. 24. Equipe da DAP. Dirigente e Relator: Desemb. Antônio de Arruda. O Manual Básico da ESG (MB-77/78) transcreveu, na pág. 88, o trecho mencionado.

para posteriores atividades letivas. É apresentada por pessoa credenciada, quase sempre estranha à Escola.

A Palestra é a exposição informal, com o mesmo fim da Conferência, prolatada em geral por elementos do Corpo Permanente, e, em princípio, em equipe.

DEBATE — Os Debates constituem atividade que se segue à Conferência, Palestra ou a outros trabalhos letivos. Têm eles função complementar, de oferecer ao expositor ou à equipe responsável pelo trabalho a oportunidade para focalizar novos aspectos do tema.

O termo "Debates" vem dos primeiros tempos da Escola, quando realmente podia haver diálogo entre os participantes e o expositor. Com o intuito de ordenar melhor os trabalhos e evitar tumulto, que às vezes ocorria, a Escola resolveu mudar o sistema. Hoje, os Debates se limitam a perguntas e respostas, ficando ao debatedor a faculdade de fazer nova inscrição — esgotada a lista inicial de debatedores — para outra pergunta ou pedido de esclarecimentos sobre a anterior.

Além de ficar restrito a uma pergunta em cada inscrição tem o debatedor o prazo máximo de 5 minutos para expô-la. É-lhe vedado também apontar falhas na exposição ou fazer referências desairosas a quem quer que seja.

Para orientar os trabalhos, há um Controlador de Debates, que representa o Comandante, no ato, podendo resolver qualquer incidente, inclusive cassar a palavra ao debatedor que infringir as normas regulamentares.

DEMONSTRAÇÃO — É atividade complementar e procura apresentar aspectos característicos da técnica de execução de determinado trabalho, mediante exemplificação prática ou representação tão aproximada quanto possível da realidade. Na Demonstração, ressaltam-se os pontos essenciais da técnica a demonstrar, buscando a compreensão de normas de conduta mais aconselháveis, e que por isso tenham observância consentida. Neste processo, admite-se, pela caracterização impressionante, que se realcem as falhas mais comuns, na execução da técnica a demonstrar.

TRABALHOS DE EQUIPE — Para os Trabalhos de Equipe, os estagiários são divididos em grupos e se desenvolvem sob a coordenação de um deles (Dirigente), designado pelo Departamento de Estudos, e com a assistência de um elemento do Corpo Permanente (Ligação).

Além do Manual Básico da Escola, os estagiários podem recorrer à bibliografia indicada em uma Ficha de Orientação, preparada pela Divisão de Estudos responsável pelo trabalho.

São Trabalhos de Equipe, na ESG:

Discussão Dirigida — Este trabalho, que substituiu a antiga Leitura e Discussão, aprimorando-a, é um processo de estudo sócio-individualizado, destinado à compreensão, esclarecimento e fixação da Doutrina e do Método.

Precede a Discussão Dirigida uma Palestra de Orientação, de 15 a 30 minutos e, para motivá-la, há alguns tópicos que constam da Folha de Orientação.

Na discussão dos tópicos, a ESG não exige que os estagiários cheguem a um consenso, pois o seu objetivo é o de levantar idéias para melhor entendimento do tema proposto. No final da tarde, durante hora e meia, há uma sessão de Debates, em que a equipe do Corpo Permanente responsável pelo tema responderá às dúvidas e questões arguidas pelos estagiários.⁸

Simpósio e Trabalho de Grupo — São trabalhos coletivos, mas o Simpósio visa a aprofundar aspectos da Doutrina e do Método, enquanto o Trabalho de Grupo tem em vista a solução de um problema ou a formação de um juízo de valor sobre determinado assunto. É semelhante o processo a que eles obedecem. Ambos têm as seguintes fases: preliminar ou preparatória; pesquisas; discussão; elaboração e apresentação de um relatório.

O relator é um dos estagiários da equipe, escalado pelo Dirigente, e tem a incumbência de registrar o resultado das contribuições individuais e da discussão, traduzindo-o em um relato sucinto, para expô-lo depois em auditório.

Trabalho de Planejamento — É uma forma especial de Trabalho de Grupo e se desenvolve através de etapas, conforme se esclarecerá no próximo número, na segunda parte deste trabalho.

Seminário — O Seminário tem por objetivo reunir um grupo de estagiários com especialistas em determinado assunto, a fim de esclarecê-lo e estudá-lo em profundidade. Faz-se em pequenos grupos, nas salas de estudos, ou em plenário, no auditório, podendo os especialistas pertencer ou não aos quadros da Escola.

As conclusões do Seminário podem ser resumidas em um relatório, que o Dirigente encaminhará ao Departamento de Estudos.

Usa-se também o Seminário, âmbito do Corpo Permanente, para estudo e discussão de temas, basicamente os relativos à Doutrina e ao Método.

Panel — Atividade que consiste na apresentação de um tema, perante o auditório, por especialistas (três a cinco) sob a orientação de uma das Divisões de Estudos.

Após breve apresentação do assunto, o Dirigente ou Coordenador dará a palavra aos diversos especialistas, para a sua exposição, dentro do tempo conven-

8 — Anteriormente, os temas teóricos e doutrinários eram apresentados através de Conferências e Debates, no período da manhã. À tarde, nas salas de estudos, os grupos faziam a Leitura e Discussão, para fixar os conceitos expostos na Conferência. Em 1973, o Gen Bina Machado, no Comando da ESG, determinou ao Departamento de Estudos que os temas teóricos e doutrinários fossem reunidos e enfileirados em 8 Manuais, que hoje se reduzem a um Manual Básico para a Doutrina e um outro volume para os temas teóricos (Nota Complementar de Estudos). Recomendou ainda o Gen Bina mais ênfase aos trabalhos de equipe. Surgiu então a Discussão Dirigida, onde, estudando previamente o assunto no Manual Básico e em outros textos fornecidos pela Escola ou constantes da Biblioteca, os estagiários, reunidos em grupos, ficaram em condições de aprofundar os conceitos em discussão. Excepcionalmente, o Departamento de Estudos mantém para alguns temas o método anterior de Conferências e Debates.

cionado. Há depois uma Discussão livre e espontânea entre os especialistas, seguindo-se um período de Debates.

Trabalho Especial — TE — O Trabalho Especial substituiu o antigo Trabalho de Turma que se destinava a servir de subsídio para o Planejamento, e que consistia na elaboração de uma monografia sobre determinado tema distribuído pelo Departamento de Estudos a cada estagiário. Era, pois, um trabalho individual, considerado coletivo por formar um conjunto harmônico.

A partir de 1973, com o Trabalho Especial, a ESG instituiu um sistema idêntico ao anterior, só que em grupo de três estagiários para cada tema. Os estagiários elaboravam a sua monografia e o grupo, um relatório resumido sobre o tema.

Em 1978, a ESG retornou ao sistema de monografias individuais, mantendo a denominação de Trabalho Especial.⁹

6 — FASES DA EVOLUÇÃO DA DOCTRINA E DO MÉTODO DA ESG

Esquemáticamente, podemos considerar quatro fases, na evolução da Doutrina e do Método da Escola:

1ª Fase — De 1949 a 1952 — Nesta fase, teve predominância o estudo da Conjuntura, em que os temas eram tratados isoladamente, subdivididos em assuntos nacionais, internacionais e militares, de acordo com o primeiro Regulamento da Escola, já citado, que estruturou inicialmente o Departamento de Estudos em três Divisões, correspondentes aos mencionados assuntos.

Começou-se, nesta fase, o método de trabalho em equipe, em substituição ao "método dos pareceres", a que se referiram os mencionados Princípios Fundamentais, que inspiraram a criação da Escola.

2ª Fase — De 1953 a 1967 — Em 1953, teve início o estudo da Doutrina, com ênfase na Segurança, de acordo com os objetivos dados à ESG pela Lei que a criou e pelos seus Regulamentos subsequentes. Naquele ano, conforme veremos na segunda parte deste trabalho, esboçaram-se os primeiros conceitos doutrinários, reunidos na conferência proferida pelo próprio Comandante da Escola, General JUAREZ TÁVORA: "A Segurança Nacional, a Política e a Estratégia: Conceituações e Inter-relações".¹⁰

9 — Além das atividades citadas, faz a ESG também diversas Visitas de Estudos e duas ou três Viagens de Estudos, para que os estagiários e integrantes do Corpo Permanente possam ter contato direto com aspectos relevantes de determinadas áreas.

Há ainda o Estudo de Estado-Maior e o Exercício de Estado-Maior, trabalhos especializados, atribuídos exclusivamente ao CEMCFA.

10 — A-01-53.

3ª Fase — De 1968 a 1973 — Após 1967, a ESG passou a dar, nos seus estudos, ênfase ao Desenvolvimento, sem descurar da Segurança, tendência institucionalizada, em 1973, pelo Regulamento que entrou em vigor, que ampliou a missão primitiva da Escola — de Planejamento da Segurança Nacional — estendendo-a para a da "Formulação da Política Nacional de Segurança e Desenvolvimento" (Dec. 72.699, de 27 de agosto de 1973, art. 24, § 1º).

Estabeleceu-se assim uma fase, cujos estudos constituíram o que se pode chamar uma *Doutrina de Política Nacional*, abrangendo, portanto, os dois campos, de Desenvolvimento e de Segurança.

Quanto ao Método, não houve mudança sensível com relação ao período anterior.

4ª Fase — Após 1973 até esta data — Nesta fase, manteve-se a situação da 3ª, quanto à Doutrina, mas, no que tange ao Método, passou-se a dar ênfase aos Trabalhos de Equipe, notadamente com a adoção da Discussão Dirigida.

Este período caracterizou-se pela adoção do Manual Básico, que condensou os antigos conceitos doutrinários e técnicos e pela ampliação dos textos escolares, através de volumes com Leituras Seleccionadas, espécie de antologia de autores quase sempre estrangeiros à ESG, e de Notas Complementares de Estudos, que contém conceitos doutrinários ainda não devidamente consolidados. Ver a respeito a Nota 8.