



FUNDAMENTOS DA ESTRATÉGIA

Amerino Raposo Filho

Qual o entendimento conceitual moderno de Estratégia? Como a Estratégia se situa em relação aos campos da Ciência e da Técnica, da Arte e do Método, e aos comportamentos teórico-doutrinário e do planejamento? Como evolui, horizontal e verticalmente, o conceito de Estratégia? A que tipos de consequências tem sido submetido o pensamento estratégico, em face da evolução antecedente, paralela e seguinte, do pensamento jurídico-político, econômico-social e militar propriamente dito? Como poderão a História e a Geopolítica condicionar-se à Estratégia, limitando ou ampliando suas dimensões no âmbito nacional e a nível internacional? Qual a relação entre fins e meios, hierarquia e desdobramentos (horizontal e vertical) da Estratégia? O desenvolvimento exponencial do campo industrial-cibernetico estimulou a evolução do conceito de Estratégia? É realmente importante acompanhar a evolução da História, da Guerra, da Política, das Relações Internacionais e do Sistema do Poder, regional e mundial?

Neste artigo e no artigo seguinte, "Dimensões da Estratégia", o autor propõe-se a dar respostas a essas perguntas.

INTRODUÇÃO

Estratégia é um termo cujo entendimento vem sofrendo variações "sanfonizadas", desde o significado original nos tempos antigos, até as formas mais ampliadas e verticalizadas do mundo contemporâneo. Embora a sua acepção semântica militar apareça na literatura correspondente no final do século XVIII, a verdade é que, desde a Antiguidade, em sua origem, a Estratégia, que parecia referir-se à dimensão unicamente militar,

voltada para a conduta da guerra, posicionou-se relativamente à política, em termos de meios e fins. A Estratégia, cuidando do preparo e da aplicação dos meios; a Política, definindo e ordenando os fins, propósitos e objetivos a colimpar ou manter.

Durante os cinco mil anos de aventura do homem na Terra, das tribos primitivas aos tempos contemporâneos, passando pelos perfodos das "verdades absolutas, das "certezas definitivas", para alcançar o das "possibilidades" – quando tanta verdade sucumbiu, e tanta certeza se

desfigurou diante de duas, três, quatro e cinco dimensões da teoria do conhecimento; quando até se questionou o postulado de Euclides diante da teoria einsteiniana; quando, neste final de século, a despeito ou em razão do assombroso desenvolvimento científico-tecnológico-cibernetico, essa "aldeia global" da toynbeana Mãe Terra, de quase vinte dezenas de nações, com distâncias cada vez maiores e "menores", com interesses e objetivos diversos e conflitantes, encontra-se perplexa com o fantasma da "guerra nas estrelas" e da destruição da vida no planeta terrestre – nesse "tempo histórico" de vinte e cinco séculos e no amplo "espaço global", o que se observa com o fenômeno estratégico, ou, mais precisamente, com a inteligência do conceito? Permanece sobranceiro, sobrevivente e identificado com sua origem remota, voltado para a consideração de meios que atendam aos reclamos do bem comum e da segurança da comunidade. Embora sofrendo variações semânticas, adjetivadas, no fundo continua a Estratégia substantiva, traduzida no preparo e aplicação de meios para colimar objetivos – meios representativos de poder, objetivos indicativos de política. À sombra desse binário "meios e fins", desfila toda uma longa temática, de uso e de abuso do conceito, que avulta de importância com o correr dos tempos. Pelo emprego intenso e extenso do termo, muita vez confundido com política, generaliza-se um conceito que encerra problemas e aspectos muito específicos e peculiares, comporta níveis e dimensões variados e carece de fundamentação

doutrinário-operacional. Confunde-se comumente Estratégia com *uma* ou a estratégia, dificultando suas variações, ascendentes e descendentes.

O estudo dos fundamentos da Estratégia implica a consideração preliminar de dois conceitos que a sustentam, orientam e direcionam seu itinerário: Política e Poder. Por outro lado, a dinâmica estratégica sofre as profundas repercussões do desenvolvimento tecnológico e cibernetico, traduzidas em métodos, técnicas, processos, meios e equipamentos, ingredientes básicos da sistemática do planejamento estratégico.

Como "provocação" intelectual ao tema a ser desenvolvido, façamos algumas colocações preambulares:

- Qual o entendimento conceitual moderno da Estratégia, e como ela se situa em relação aos campos da Ciência e da Técnica, da Arte e do Método, e aos compartimentos teórico-doutrinário e do planejamento?
- Como surgiu e evoluiu o conceito de Estratégia, horizontal e vertical, e quais os seus desdobramentos, jastapostos e integrados, ascendentes e descendentes? Que dimensões e amplitudes passou a envolver, em diferentes épocas, fases ou períodos da História? Que variações apresenta e qual a sua atual inteligência?
- A que tipos de influência, ou melhor, de consequências, tem sido submetido o pensamento estratégico-militar, em face da evolução antecedente, paralela ou seguinte, do pensamento jurídico-político, eco-

nômico-social e militar propriamente dito?

– Como poderão a Geografia, a História e a Geopolítica condicionar a Estratégia, limitando ou ampliando suas dimensões, no âmbito nacional e a nível internacional (envolvendo número crescente de unidades políticas)?

– Qual a relação entre fins e meios, hierarquia e desdobramento (horizontal e vertical) da Estratégia? O desenvolvimento exponencial do campo industrial-cibernético estimulou a evolução do conceito de Estratégia? É realmente importante acompanhar a evolução da História, da Guerra, da Política, das Relações Internacionais e dos Sistemas de Poder, regional e mundial?

FUNDAMENTOS DA ESTRATÉGIA

Conceituação da Estratégia

A compreensão do moderno conceito de Estratégia, sobretudo a Estratégia Nacional – preocupação relevante das elites civis e militares voltadas para formulação, o planejamento e a execução das atividades nacionais, para que se atinjam os fins pretendidos pela Política nacional através do preparo e emprego adequado do Poder nacional, vencendo os obstáculos que se antepõem aos supremos interesses da nação –, sugere algumas considerações preliminares, no sentido de configurarmos a inteligência e a relação fundamental entre Política nacional, Poder nacional e essa cada vez mais importante e complexa arte

dos estadistas, precedida da análise de ligeira incursão aos tempos antigos, para fixar a origem e a evolução do termo, nos diversos períodos da História.

Tão importante é o tema em estudo que, dentre os diversos conceitos que conformam a Doutrina de Política nacional em ensaio especulativo na Escola Superior de Guerra, Instituto de Estudos Político-Estratégicos por excelência, três se isolam como a sua própria essência: a Estratégia nacional, que se segue à Política nacional e ao Poder nacional. E, mais, dos métodos definidores da doutrina, em termos de avaliação e preparo do Poder nacional e de aplicação e acompanhamento das ações governamentais, visando aos objetivos formulados pela Política, seja ela nacional e governamental, cuida de tudo isso o planejamento, comportamento por excelência das Estratégias, nacional e governamental.

Origem e Evolução do Conceito

A palavra *estratégia* significava, em sua remota origem grega, o general, mas designava também um magistrado com funções diversas e muito mais amplas em alguns Estados gregos. O sistema tribal de Cleistenes considerava uma junta composta de dez generais, a que se denominava Estratégia. Sócrates fala “ciência de comandar exércitos”, com solenidade na Grécia, nas “Coisas Memoráveis”, de Dionisídro, que ensina Estratégia.

Na verdade, os gregos admitiam a Estratégia como conceito dependente da Política (de *polis*), “como

orientação da ação humana nos seus aspectos coletivos", o que é corroborado por Platão (600 a.C.) quando diz, no diálogo "Protágoras", "a ciência política de que a Arte Militar faz parte". No período de Péricles (461-429 a.C.), quando a democracia atingiu sua mais alta perfeição, havia o Conselho dos Dez Generais, cada um com atribuições ligadas à Guerra e à Política, cuidando do bem comum e da segurança, sob a direção do estadista-chefe e chefe político, por mais de trinta anos. Um dos estrategistas era designado para organizar e comandar o exército para determinada campanha. Os generais, além de comandantes de exército, desempenhavam funções legislativas e executivas do Estado, uma espécie de ministros, cuja autoridade se submetia à Assembleia. Aí, talvez, esteja o embrião das diversas estratégias integrantes da Estratégia nacional de hoje.

Em Roma, a concepção era idêntica à arte do general, grega, com nítida ascendência da Política sobre a Guerra e a Estratégia. Estrategos eram os governantes principais de um povo, como na Trácia, dividida, segundo o historiador Plínio, em cinqüenta governos (*Thracia in quincuaginta strategias divisa*). Aos poucos, porém, o termo caiu em desuso entre os romanos.

A atuação de estadistas e estrategistas dos tempos antigos evidencia o emprego da Estratégia militar e, não raro, de abrangência superior, de "grande estratégia", confundindo-se com a Política, embora Política e Guerra representando momentos distintos.

Já se disse que a conduta estra-

tégica na Antiguidade representa, de certa forma, uma estrada, às vezes longa e com vários trechos interrompidos, não se visualizando, em geral, o objetivo final da Política. "De qualquer forma", observa o General Dilemundo Monteiro, "avulta na Antiguidade o sentido de genuíno sabor militar ao fenômeno estratégico. E isso se comprehende, pois a história dos povos antigos confundia-se com a história de suas guerras, e estas, normalmente, não atingiam a comunidade como um todo. Apenas aos exércitos era atribuída a incumbência de fazer a guerra, fora das cidades, sob responsabilidade direta dos chefes militares, os Estrategistas. Eram os generais que decidiam a sorte das populações, quase sempre ameaçadas (em caso de derrota dos exércitos) de eliminação ou escravidão. A influência dos generais tinha de ser grande na direção política dos Estados, dando a impressão de ser a Guerra o fator primordial, e a Política sua dependente. Os objetivos da Guerra eram, em geral, os próprios objetivos do Estado, e a Estratégia atendia à Guerra, não à Política. Era, assim, a arte do general."

Portanto, desde a origem remota, o fenômeno estratégico se liga às idéias fundamentais do seu entendimento moderno, no sentido de preparo e aplicação de meios, parcelados ou globalizados, para atendimento de fins, configuradores da pretensão requerida pela Política. Estratégia e Política posicionam-se, então, desde os tempos antigos, em estreito relacionamento de meios e fins, da época em que era principalmente a arte do general, até sua conformação ao espaço e ao tempo

contemporâneos, em função do instituto da "Política da Ação".

A evolução do pensamento estratégico, nos tempos históricos e em espaços estratégicos, será apresentada na parte "Dimensões da Estratégia".

Conceituação e Caracterização da Estratégia

Para melhor compreensão do fenômeno estratégico é de sua conceituação, fixemos algumas idéias, do passado e do presente.

Para Napoleão – referindo-se a Lloyd e naturalmente considerando a Estratégia militar – Estratégia era a "parte divina" da guerra, enquanto a logística e a tática "combinavam coisas materiais". Daí se depreende que, metafísica ou não, a Estratégia comportava conceitos e se submetia a um processo (evoluído para método) de raciocínio na solução dos problemas militares.

O Marechal Foch entendia que a essência da Estratégia, igualmente militar, como arte, encontra-se no jogo abstrato, que resulta da luta clausewitziana entre duas vontades que, independente de qualquer técnica, permite dominar os problemas presentes em todo duelo, e que enseja o emprego das técnicas com o máximo de eficácia – Estratégia sendo, então, a arte da dialética das vontades, que emprega a força para resolver os conflitos. "Nesse nível", diz ele, "é que se deve situar a Estratégia, para poder compreender seus mecanismos de cerebração e as leis que neles podemos descobrir."

Dizia o General H. Castello Branco (C-12-02, p. 2) que a Estratégia, despida de hierarquia e qualificativos, basicamente comporta "concepção para atuar" e "aplicação de meios numa ação" e só se justifica se a "concepção" estiver ligada à finalidade, à ação, e a "aplicação" ligada a objetivos – portanto, uma Estratégia substantiva, não adjetivada, daí se inferindo que ela consiste, fundamentalmente, na relação entre fins e meios. "Trata-se de uma tarefa", prossegue o General Castello Branco, "que apela para as forças do espírito, mas nada tem de contemplativa; que exige obra de pensamento, mas voltada para a realidade; que impulsiona atos decisivos, decorrentes de uma concepção; e que exige o conhecimento mas não despreza a intuição". A Estratégia envolve fatores de toda ordem – histórico-geográficos, político-econômicos e social-militares da comunidade – que se interagem algebricamente, em valores e possibilidades, restrições e limitações ao exercício da política da ação, podendo, até, "jogar com o destino de um povo ou de povos irmãados pelos mesmos propósitos".

O General André Beaufre – para quem a Estratégia é praticada mais ou menos inconscientemente (como Jourdain faz prosa sem saber) e que, embora empregada com freqüência, encobre realidades geralmente ignoradas e é um termo cujo significado é um dos menos conhecidos – considera que a Estratégia não é uma doutrina de definição simples. "Trata-se de um método de pensamento, cujo objetivo é classificar os acontecimentos, colocá-los em ordem de

prioridade e, então, escolher a melhor linha de ação." Em síntese, "é um método a aplicar para a realização dos objetivos da Política.

Para o Comandante B.M. Simpson, dos Estados Unidos, a Estratégia é "o agente executivo da Política, e sua ação provém da análise política".

Como caracterizar a Estratégia substantivamente? Vejamos algumas idéias e colocações, que procuram traduzir a sua própria inteligência:

- Emprego ou aplicação de meios, preparados e fortalecidos, sobre objetivos formulados pela política.
- "Arte simples, mas toda de execução" (Napoleão).
- Pensamento (frio), determinação (resolução, decisão) e vontade (manutenção do esforço; persistência na ação).
- Pensamento e ação para viabilizar a Política; nesse sentido, é o agente (instrumento) viabilizador da Política.
- Traduz-se no como e quando, comportando dois tempos, o estático (preparo) e o dinâmico (aplicação).
- Entendido o Poder como capacidade (força, massa) e vontade (determinação), podemos admitir a Estratégia como a dinâmica da vontade (energia) na equação einsteiniana, $E = 1/2 MV^2$, sendo E = Poder, M = capacidade do Poder, podemos ter Po (energia) = capacidade (massa) acrescida da vontade; satisfação (como e quando, com relação ao Poder) da vontade (o querer da Política); pois a Estratégia, em última

análise, se propõe a satisfazer (realizar, viabilizar) com o Poder, num determinado prazo, a Vontade (Política).

Ademais, se a Política quer (objetivo) fazer (vontade) e o Poder deve (capacidade) e pode (possibilidade) fazer, a Estratégia será a satisfação da vontade possível ou resposta a desafios, ou, numa síntese, vontade satisfeita...

Portanto, entre as necessidades, recomendações, mandamentos ou objetivos da Política e as peculiaridades, possibilidades e limitações do Poder, aí está a essência, a inteligência mesma da Estratégia. Não importa que, por mais de vinte séculos, tenha sido mais conhecida como "arte do general", parecendo portanto um conceito militar ou inerente à arte militar. Até porque, pouco importa o que parece ser, pois o fundamental é o que é e o que deve ser. A Estratégia é, na verdade, um conceito cuja inteligência sempre respeitou o preparo e desenvolvimento de meios (Poder), para atingimento de fins, propósitos, objetivos (Política). Sempre foi assim, desde a Antiguidade.

Após a Segunda Guerra Mundial generalizou-se o entendimento de que a Estratégia deveria receber outras "roupagens", perdendo a conotação exclusiva de conceito "fardado", por tanto tempo prevalecente. Os pensadores político-estratégicos partiram da concepção clausewitziana de "arte de empregar as batalhas visando a atingir os fins da guerra", evoluindo para um conceito mais amplo e abrangente, considerando os meios de toda ordem de que dis-

põe o Poder – e não apenas os militares – para atingimento dos objetivos fixados pela Política, que não os prioritariamente de guerra. A Estratégia deixa de ser particular, para tornar-se geral, envolvendo os diversos campos ou expressões do Poder, preocupada com os mandamentos políticos de toda a nação; deixa de ser também apenas a arte de conduzir a guerra; o político, o estatista, também emprega uma Estratégia, para vencer a "dialética das vontades".

A Estratégia da Primeira Grande Guerra (1914/18) – e ficara célebre a advertência de Clemenceau de que "a guerra é assunto sério demais para ser tratada unicamente pelos militares" – uma estratégia que empregou meios "totalizados" nos teatros europeu e do Mediterrâneo, evidenciava a necessidade de um conceito de maior abrangência e comprometimento do Poder e da Política das nações. No entanto, durante e após a Segunda Grande Guerra (1939/45) – conflito que mobilizou e empregou meios "globalizados" das unidades políticas nos diversos teatros de operações – a Estratégia teve amplamente aumentada a sua esfera de ação, sendo denominada de Estratégia geral ou nacional; principalmente porque os conflitos engajam as nações e todos os seus recursos, humanos e materiais, os teatros de operações e as zonas do interior, os combatentes e as populações civis.

Configura-se, então, a Estratégia nacional, compreendendo os períodos de paz e de guerra e considerando o Poder nacional como a arte de empregar recursos nacionais (políticos, econômicos, psicossociais e

militares) para a conquista de objetivos vitais da nação.

Para L. Hart, que considera a Estratégia nacional como Grande Estratégia, voltada para a guerra, a sua finalidade é "coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, tendo em vista a conquista do objetivo político da guerra, definido pela política fundamental do governo". Mais abrangente é o conceito de Edward Earle, quando diz:

No mundo atual a Estratégia é a arte de controlar e aplicar os recursos de uma nação – ou coligação de nações – inclusive suas forças armadas, com a finalidade de promover efetivamente a conquista dos objetivos vitais da nação – ou da coligação – assegurando-os contra quaisquer inimigos, reais, potenciais ou simplesmente presumíveis. O mais elevado tipo de Estratégia – às vezes denominado Grande Estratégia – é aquele que de tal modo integra a Política e as forças armadas da nação, que o recurso à guerra se torna ou desnecessário ou, em caso contrário, assegura a máxima possibilidade de vitória.

O General André Beaufre entende que: "Estratégia é a arte de aplicar a força de modo que preste a maior contribuição possível à consecução dos fins estabelecidos pela diretriz política." É concebida não mais como um ramo da arte militar tradicional, mas ampliada à dimensão verdadeiramente total dos conflitos modernos que se desenvolvem,

concorrentemente nos diversos domínios: político, econômico, diplomático e militar. Já o General Obino L. Álvares conceitua Estratégia como "instrumento da Política do Estado, ciência e arte de preparar e aplicar o Poder – na paz e na guerra – para a conquista e preservação dos objetivos vitais da Nação".

Raymond Aron, embora admita a atuação estratégica também voltada para o desenvolvimento, em vários níveis, somente considera Estratégia a conduta de um Estado em relação a outro, com possibilidade de emprego do poder militar. "Por Estratégia," observa "eu entendo a ação nos casos em que as regras efetivamente observadas não excluem o recurso à força armada."

De modo geral, esse é o entendimento dos tratadistas modernos sobre a Estratégia, geral ou nacional, implicando conflito entre Estados, pressupondo a possibilidade de emprego do poder militar na guerra, para a colimação do fim pretendido.

Conceito Atual de Estratégia Nacional

A ESG evoluiu do enfoque "guerreiro" da Estratégia geral, por considerar que a ação estratégica deve voltar-se para o campo interno, na conquista ou manutenção de objetivos que não impliquem oposição ou reação de outro Poder estatal, sobretudo nos países em desenvolvimento, mas conservando o sentido de dialética de luta, para superar obstáculos à aplicação do Poder nacional.

O conceito atual da ESG, resul-

tado de três décadas de decantação, é o seguinte:

"Estratégia nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder nacional para, superando os óbices, conquistar e manter os objetivos nacionais permanentes, de acordo com a orientação estabelecida pela Política nacional."

Análise do Conceito

Como ação racional que é, envolvendo a aplicação de meios para alcançar fins, vencendo os óbices que se lhes antepõem, o conceito de Estratégia nacional sugere as seguintes observações:

Os fins a alcançar pela Estratégia nacional são os objetivos nacionais permanentes estabelecidos pela Política nacional, a cuja orientação e controle se submete (Manual Básico/ESG 86 – MB-86).

Os óbices – obstáculos que podem dificultar, em maior ou menor grau, o encaminhamento dos meios aos objetivos visados – justificam a visão abrangente da Estratégia nacional, "voltada, também, para o âmbito interno do país, onde ela se faz imprescindível em virtude das condições conjunturais contrárias aos desígnios da Política nacional" (MB-86). Para um país como o Brasil, a Estratégia nacional aplicada para acelerar o processo de desenvolvimento das diversas áreas estratégicas, certamente enfrentará óbices de toda ordem (antagonismos, pressões e pressões dominantes, externas e internas, e fatores adversos

com potencialidade de gerar antagonismos).

Os meios que integram o Poder nacional (políticos, econômicos, psicossociais e militares), disponíveis ou em potencial, serão avaliados, preparados e aplicados globalmente pela Estratégia nacional para, a despeito dos óbices enfrentados, conquistar os objetivos fixados pela Política nacional. "A arte do estadista consistirá na correta aplicação desses meios no momento oportuno, na ocasião justa, no valor e no local exatos em que poderão produzir, da melhor forma, os efeitos desejados." (MB-86)

Releva considerar que, apesar dos três elementos fundamentais de uma ação racional, há que ressaltar, na Estratégia nacional, a importância dos fatores espaço-tempo, para melhor entendimento das áreas estratégicas e das ações estratégicas neles aplicadas.

Relações entre Política (Nacional), Poder (Nacional) e Estratégia (Nacional)

A partir da "nacionalização" do fenômeno estratégico – quando, após as Revoluções Industrial e Política do século XVIII, a Estratégia, que parecia apenas "fardada" (militar), passa a envolver as demais expressões do Poder, e a Guerra se constitui em preocupação definitivamente ascendente da Política – começam a esboçar-se os limites entre a Política e a Estratégia, seguindo-se as relações entre elas e o Poder. Fixemos alguns conceitos

importantes à inteligência dessas relações.

"A Guerra é a continuação da Política por outros meios", sentencia Clausewitz, reafirmando um conceito desgastado por antiga e errônea interpretação, que dava a impressão de ser a Guerra ou ascendente à Política ou dela independente. "A guerra", prossegue o seu filósofo, deve ser considerada não como uma coisa independente, mas como um instrumento da Política(...). A subordinação do ponto de vista político ao militar seria um absurdo, pois é a Política que declara a Guerra. Ela é a faculdade inteligente, e a Guerra apenas um instrumento, não o inverso. A única coisa possível é, portanto, a subordinação do ponto de vista militar ao político." A partir de então, a Guerra continua a dispor de uma Estratégia (militar), mas entre ela e a Política configura-se a Estratégia, "arte de conduzir a Política do Estado", ou "arte do estadista".

Ludendorff empolga-se pela preponderância do Poder militar sobre o político e tenta inverter a equação clausewitziana, propondo que "a Política em seu todo deve servir à Guerra", pensamento que norteou a concepção político-estratégica da Guerra Total hitleriana. Esquecia-se ele da advertência de Clemenceau a Foch, na França, no sentido de que "a guerra é por demais importante para ficar entregue apenas aos militares". Esse aforismo definiu o nível de ascendência e de responsabilidade do Poder civil e vinculou a Estratégia militar à Política nacional, ou melhor, à Estratégia nacional. Idêntica advertência formulara Lloyd George ao almirantado

inglês, ao declarar que: "Devemos interferir no campo estratégico. Esta é uma das maiores ansiedades do governo de uma Nação em guerra (...). Estratégia não é um problema unicamente militar. Existe, também, um elemento considerável de alta Política."

Consideremos, a seguir, a essência dos conceitos de Política, Poder e Estratégia, bem como a conceituação oferecida pelo MB-86 sobre Política nacional e Estratégia nacional, para compreendermos melhor as relações e os limites entre eles.

Política

A Política – cujos estudos abrangem os níveis teórico (filosófico e científico) e prático (técnica e arte) – ela, como *praxis*, é entendida como arte de organizar e governar um Estado e de dirigir suas ações, interna e externamente. A arte do estadista é a mais complexa de todas as artes, definindo objetivos e orientando os destinos de uma Nação, interna e externamente. Como "arte do possível" (Bismarck), preocupa-se com os fins (objetivos), define os meios a colimá-los, promovendo a consecução ou a manipulação dos objetivos. Preocupa-se decisivamente com o bem comum e a sobrevivência da nação, cuidando do Poder e do seu fortalecimento. Para o Estado-nação, a Política nacional cuida dos seus negócios, interpreta e formula os seus objetivos nacionais e organiza o Poder nacional, criando meios e desenvolvendo-os, em benefício da comunidade nacional.

À Política nacional incumbe, portanto, interpretar interesses e aspirações nacionais, traduzi-los em objetivos nacionais, a serem conquistados ou mantidos em determinado prazo; envolve um complexo de atividades, traduzidas numa concepção política, visando os objetivos a serem perseguidos.

Eis o conceito do MB-86:

Política Nacional é a arte de identificar os Objetivos Nacionais Permanentes, mediante a interpretação dos interesses e as aspirações nacionais e de orientar e conduzir o processo global que visa à conquista e manutenção daqueles objetivos.

Poder (N)

O Poder, como "energia que move a sociedade" (B. Russel), vontade aliada à capacidade, está na raiz e no fundamento da Política, como ciência; é dinâmico, pressupõe potência (força), implica efeitos a buscar, sendo manipulado pela Política e pela Estratégia para tal propósito. Existe uma relação de causa e efeito, de meios e fins, entre o sujeito (Poder) e o objeto (objetivo), donde o Poder ser admitido como a capacidade de produzir os efeitos desejados, apresentando dois aspectos: estático (que é) e dinâmico (como atua).

"Por sua própria essência", observa Aldous Huxley, "é indefinidamente expansivo, só podendo deter-se quando se choca com um poder mais forte". Spykman, por sua vez, afirma: "Do ponto de vista ético, o

Poder só pode ser considerado como um meio para atingir um fim." Síntese de forças em equilíbrio, entre tensões de múltiplos interesses, o Poder é, existe e se transforma; é "foto"; hoje está pronto; subentende Potencial e dele depende. Sem Potencial não há Poder; a avaliação fornecerá o "retrato" de corpo inteiro do Poder, para sua aplicação.

Instrumento da Política nacional – apresentando como características essenciais: sentido instrumental, integração, âmbito de atuação e relatividade – o Poder nacional é exercitado pelo Estado para alcançar os objetivos nacionais. Desta maneira podemos conceituá-lo como:

Poder Nacional é o conjunto de meios de toda ordem de que dispõe a nação, acionados pela vontade nacional, para conquistar e manter, interna e externamente, os Objetivos Nacionais. (MB-86)

Estratégia (N)

"Arte dos Estadistas", "Arte da dialética das vontades, empregando a força para resolver seus conflitos", a Estratégia preocupa-se com os meios e, através do Planejamento ("gigantesca balança onde são comparados o Poder e os Objetivos", destacando-se três posições na "balança estratégica": ponderada, equilíbrio entre os pratos, Poder e Objetivos; tímida, pendendo o prato para o Poder; e temerária; pendendo para os Objetivos) – apresenta o esquema seqüencial Meios Óbices Fins, sempre voltada para a ação racional, abrangendo o

universo da Política e não somente o antagônico.

Envolve uma forma superior de luta, empregando todos os meios do Poder nacional para superar os diversos obstáculos que se antepõem aos supremos interesses da nação. A busca incessante da eficácia traduz-se num planejamento que procura um máximo de rendimento com um mínimo de meios. É uma tarefa para especialistas, nos diferentes setores de atividades, e para estadistas, a nível nacional.

Recordemos o conceito do MB-86:

Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os Óbices, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional.

Relações entre a Política Nacional, Estratégia Nacional e Poder Nacional

A Política prende-se, sobretudo, a objetivos a alcançar; para o Estado-nação, a Política Nacional cuida dos seus negócios, interpreta e formula os seus objetivos nacionais; vai além, organizando o Poder Nacional, criando meios e desenvolvendo-o, em benefício da comunidade nacional. À Política nacional incumbe, portanto, interpretar interesses e aspirações nacionais, traduzi-los em objetivos nacionais a serem fixados, para a consecução ou manutenção por determinado prazo; envolvendo todo um complexo de

atividades (diretrizes e planos de ação) traduzidas numa concepção política, estabelecendo objetivos, estimando meios e traçando rumos para a conduta estratégica.

A *Estratégia* preocupa-se principalmente com os meios de que vai dispor, para que atinja os fins definidos pela Política; cria a forma de traduzir e de impor a vontade política, prepara o Poder, define opções, propõe a linha de ação mais favorável, considerando, para tanto, recursos, esforços, prioridades; os riscos a correr pelo Estado na implementação da decisão tomada. Relacionase, então, aos fins (objetivos) da Política e aos riscos para atingi-los ou mantê-los.

A *Política*, então, ascendente à *Estratégia*, define fins (objetivos), formula o *que*, como arte de orientar o Poder para objetivos por ela fixados, realiza-se através da *Estratégia*, arte de aplicar o Poder, depois de preparado, para atuar interna e externamente, cuidando do *como*. O *que* e o *como*, portanto, relacionam-se intimamente, mas em níveis diferentes a *Estratégia* sempre subordinada à *Política*.

Há, na verdade, uma faixa cinzenta, uma fronteira não muito nítida entre Política e *Estratégia*, no sentido de que a *Política* (arte do estadista) é um pouco "estrategista" (campo da *Estratégia*), quando assinala rumos, direção geral, metas; como também a *Estratégia* (arte do estrategista), é um pouco "estadista" (nível da *Política*), quando aplica o Poder. Isso se acentua em termos de Política Nacional e *Estratégia Nacional*, sobretudo na concepção teórico-doutrinária soviética, embasada no

materialismo dialético. De qualquer forma, há que lembrar: a *Política nacional* se fundamenta em qualidades intuitivas muito particulares do estadista, tem primazia sobre a *Estratégia nacional*, não pode ser governada por ela, pois nada mais perigoso. Ao contrário, a *Estratégia Nacional* recorre a um método complexo e rigoroso de preparo, de planejamento e de aplicação do Poder nacional; dá forma à concepção política nacional, cumprindo os seus "mandamentos", para que o projeto político (objetivo nacional), desejável para a nação, por ela seja aceitável, quando implantado.

Fixemos, didaticamente, outras correlações desses conceitos doutrinários básicos, inclusive no concernente à sistemática da concepção política e do planejamento estratégico:

- A *Política* decide imperativamente, formulando objetivos, no exercício do Poder (autoridade), verticalizados, de cima para baixo; determina (decide) "o que" o Poder "deve fazer" (colimando objetivos). A *Estratégia* estuda o Poder (planejamento metodológico), globalizado, integrado, para oferecer opções, de baixo para cima, à decisão tomada, para futura decisão, de cima para baixo.
- A *Política* define "o que deve ser feito"; liga-se aos fins (objetivos). A *Estratégia* propõe "o que vai ser feito" (com que, como, quando, onde...) e, até, "o que pode ser feito".
- A *Política*, ligada aos fins (objetivos), em termos de concepção e

formulação; há que colimar objetivos (portanto, considera os objetivos). A *Estratégia*, ligada aos meios (Poder), cuidando do preparo e da aplicação; há que aplicar o Poder (cuida, pois, do Poder).

- A *Política* considera os níveis do desejável (ON), do realizável (ONP) e do possível (ONA), enquanto a *Estratégia* estuda o desejável, planeja o realizável e aplica o possível.
- A *Política* avalia (o Poder) para formular (decisão) objetivos; intui para formular e deseja resultados (objetivos); a *Estratégia* estuda (o Poder) para planejar opções, oferece opções.
- A *Política* é o que se quer (objetivos); o Poder é o que se tem (meios); e a *Estratégia* é o que se faz (ação) como o que se tem (meios) para o que se quer (objetivos).

A partir, inclusive, da dimensão nacional do fenômeno estratégico, com o preparo e a aplicação de meios (nacionais) para alcançar objetivos (nacionais), a *Estratégia* começa a esboçar, vez por outra, tendência para penetrar na inteligência, concepção, formulação e sistemática da Política nacional; em parte porque, com o exponencial desenvolvimento científico tecnológico, e agora cibernetico, entre o que fazer da *Política*, e o que fazer, da *Técnica*, interpõe-se a *Estratégia*, dizendo como fazer, de forma cada vez mais sofisticada. O como fazer (modo de emprego do Poder), característico da *Estratégia* nacional, tem seu campo de ação limitado pela orientação po-

lítica, que deve condicionar a eficácia da sua aplicação aos postulados éticos. Inclusive, a Política, que conhece as necessidades da *Estratégia*, se percebe que os meios são insuficientes ou inadequados aos objetivos nacionais, poderá reconsiderar a decisão, reforçando os meios ou admitindo objetivos de menor valor. Nesse particular, calha recordar o que disse o Almirante R. Castex, relativamente aos contornos da *Estratégia* e da Tática, substituindo a Tática (da *Estratégia* militar) pela técnica (da *Estratégia* nacional): "A *Estratégia* é como o espectro solar; tem o infravermelho, que é o domínio da Política, e o ultravioleta, que é o reino da técnica."

Sobre as relações entre os formuladores da Política nacional (estadistas) e os planejadores da *Estratégia* nacional (estrategistas) podemos dizer que o estadista pensa na próxima geração, com visão profunda, elevada e prospectiva da Política nacional; mais ligado ao desejável da comunidade nacional, menos preocupado com os meandros técnico-científico-ciberneticos, ficando entre os níveis do desejável (ON) e do realizável (ONP). Ao contrário, o estrategista de visão ampla e alternativa pensa na atual geração; mais ligado à aplicação dos avanços técnico-científico-ciberneticos, utiliza os sistemas correspondentes (técnicas, métodos, processos) e se situa entre o possível (ONA) e o aplicável (alternativo) (ação). Das qualidades do estrategista, diríamos como Haushoffer para o geopolítico: "Deve possuir o talento do bom jornalista e seu agudo sentido noticioso, a instrução do oficial de estado-maior,

com sua apreciação exata das mais diversas informações, e a sóbria erudição do sábio."

Vimos, desta forma, as relações entre a Política, o Poder e a Estratégia, conceitos que formam a trilogia fundamental da Teoria do Poder. Já se disse que a Política é o farol que ilumina o Poder e orienta a Estratégia; Política (objetivos) sem Poder (meios) nada pode; ambos, Política e Poder, sem Estratégia, nada valem. E, ademais, "a formulação e execução (aplicação) de uma doutrina estratégica, permanentemente exercitada e atualizada, prevendo os diferentes problemas oferecidos pela teoria das relações internacionais e do Poder, para busca de soluções alternativas para as variações conjunturais – eis a diretriz orientadora de estudos pertinentes à Estratégia."

E, para finalizar este item, citemos o General Dilermano Monteiro: "Política nacional e Estratégia nacional relacionam-se estreitamente, mas não se confundem. Política nacional fixando fins a atingir, avaliando meios a empregar e traçando rumos para a conduta estratégica. Estratégia nacional, arte de executar a Política nacional, aplicando meios, vencendo óbices, alcançando os fins determinados pela Política." E também o General A. Fragoso, quando, em 1969, afirma: "Política é a fixação de rumo, de objetivos, de linhas de ação. Estratégia é, numa palavra, ação.

Aspectos Particulares

Desdobramentos da Estratégia Nacional

Analogamente ao que ocorre

com o desdobramento da Política nacional – que traduz a visualização dos campos de preocupação dos objetivos de uma nação, voltados para o desenvolvimento e a segurança, nos âmbitos interno e externo, dando origem à Política Nacional de Desenvolvimento e à Política Nacional de Segurança, reveladas através das sucessivas políticas governamentais – no que concerne à Estratégia nacional também se pode destacar ênfase idêntica, ao longo dos tempos, desdobrando-se em dois ramos: Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Estratégia Nacional de Segurança.

As necessidades de evolução de uma nação, dando origem à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento, naturalmente sugerem a consideração de um ramo da Estratégia nacional prioritariamente interessado no preparo e na aplicação do Poder Nacional no campo do desenvolvimento, em busca da colimação dos objetivos nacionais atuais. Para os países em desenvolvimento, dadas as características, peculiaridades e vulnerabilidades das diversas áreas estratégicas, há que levar em conta os fatores adversos.

Daí o conceito explicitado no MB-86:

Estratégia Nacional de Desenvolvimento é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para conquistar e manter os objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento, a despeito dos fatores adversos existentes, inclusive aqueles com potencialidade de gerar antagonismos.

A *Estratégia Nacional de Segurança* decorre da formulação da Política Nacional de Segurança e cuida das grandes opções estratégico-operacionais, para o preparo e a aplicação do Poder Nacional e para a orientação estratégica relativa à Segurança nacional; portanto, tratar-se-á de *como fazer* com o Poder nacional, interna ou externamente.

Daí o seu conceito pelo MB-86:

Estratégia Nacional de Segurança é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os antagonismos, pressões e pressões dominantes, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional de Segurança.

Estratégias Específicas

Sendo incumbência da Estratégia nacional preparar e aplicar o Poder Nacional – examinando através das dimensões em que atuam os seus meios, isto é, as expressões política, econômica, psicossocial e militar, que se caracterizam, cada qual, pela capacidade de produzir determinados efeitos e constituída, predominantemente, por elementos de uma mesma natureza – admite-se, para fins de análise e planejamento, que as duas ações adquirem aspectos peculiares a esta ou àquela expressão do Poder nacional. Assim, admitida 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.

Ressalte-se que nenhuma Estratégia específica poderá ser considerada isoladamente, com exclusão das demais. Na realidade, elas se inter-relacionam; se uma determinada Estratégia específica realça a predominância dos meios empregados ou de seus efeitos, normalmente ela deve ser apoiada ou complementada por ações estratégicas oriundas de uma ou de todas as demais expressões do Poder nacional, nas ações de apoio.

De modo geral, a cada Estratégia específica cabe, especialmente, preparar e aplicar a expressão correspondente do Poder nacional.

Estratégia Governamental

A Estratégia nacional, voltada para os objetivos nacionais permanentes a serem perseguidos pelo Poder nacional ao longo do tempo, na realidade conjuntural se concretiza através das sucessivas estratégias governamentais, incumbidas do preparo e da aplicação daquele Poder, para que sejam atingidos os objetivos nacionais atuais (desdebrados dos ONP; etapas intermediárias na sua conquista representam a definição política de governo, depois de relacionados os pressupostos básicos e as hipóteses de guerra). Considerando o estreito relacionamento dos meios (capacidade de poder nacional para produzir os efeitos necessários), dos óbices (existentes ou potenciais) e dos fins (a atingir), diante dos prazos e prioridades de aplicação dos recursos defi-

nidos pela política governamental, chegamos à conceituação do MB-86:

Estratégia Governamental é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, conquistar e manter os objetivos nacionais atuais, de acordo com a orientação estabelecida pela política governamental.

Desdobramentos da Estratégia Governamental. A partir da Estratégia governamental desdobram-se estratégias, sendo duas de relevada importância: de desenvolvimento (Estratégia Governamental de Desenvolvimento) e de Segurança (Estratégia Governamental de Segurança), função da natureza dos óbices e dos meios a preparar e a empregar, para a conquista ou manutenção dos objetivos nacionais.

As necessidades de preparo e de aplicação do Poder nacional, através de suas diferentes expressões, dão origem às estratégias descendentes da Estratégia governamental, denominadas de Estratégia setorial e Estratégia regional.

Ações Estratégicas
(Manual Básico-86, da ESG)

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.

Ações estratégicas são as medidas, variáveis em natureza e em intensidade voltadas para o preparo e aplicação do Poder nacional.

No que concerne às condições internas e externas em que se realizam as ações estratégicas, tanto para o desenvolvimento quanto para a Segurança, podem elas ser encaradas como ações correntes e ações de emergência.

Ações correntes são as relacionadas com as situações comuns, isto é, situações que podem ser configuradas como de rotina ou onde não se revelam alterações sensíveis da normalidade.

Ações de emergência são as que permitem atender a situações que recomendam ou exigem medidas incomuns, não rotineiras, até mesmo excepcionais, para serem eficazmente enfrentadas.

Tais situações vão desde as calamidades públicas, como inundações ou incêndios de grandes proporções, até a iminência ou a certeza de uma hipótese de guerra.

Áreas Estratégicas
(Manual Básico-86, da ESG)

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

Em síntese, as áreas estratégicas são tanto regiões geográficas quanto setores que envolvem atividades humanas.

Desse modo, setores como os da educação, da saúde ou das comunicações, do mesmo modo que grandes vazios demográficos em

áreas de interesse nacional, regiões de fronteira, grandes centros urbanos e industriais e certas áreas no exterior de particular interesse para o país, podem ser consideradas áreas estratégicas.

Óbices

Antes de considerarmos os obstáculos que podem existir, impedindo ou prejudicando, em forma e graus variados, a eficaz aplicação do Poder nacional, recordemos alguns aspectos das leis da dinâmica do Poder (conservação, expansão, relatividade, eficiência e defrontação). Enquanto a lei da conservação mostra que o Poder, como a energia, é um só, "muda de aspecto mas não de natureza" (Jouvenel), a da expansão informa que o Poder é dinâmico por natureza, tendendo sempre a crescer, pois, não havendo vácuo no universo do Poder, onde um Poder se expande, outro recua ou impede a expansão, com atuação contrária. Da relatividade, no tempo e no espaço e em relação a outro Poder, fica a idéia de que os meios do Poder variam com o tempo (época), espaço (área) e o "outro Poder"; a da eficiência deduz que "um Poder é por definição um Poder eficaz", que "o Poder pode ser definido como a produção de efeitos desejados" (B. Russell); e, ademais, "o Poder é função de sua própria eficiência". Finalmente, da lei da confrontação conclui-se que o Poder que se expande defronta, sendo as relações entre poderes, essencialmente, de cooperação ou de antagonismo.

Além disso, devemos nos lem-

brar que Poder "é força ou domínio ou autoridade, conforme os meios disponíveis" (Olsen) ou "a capacidade de causar ou impedir mudanças". (May)

Assim, o Poder, ao ser aplicado para atender aos fins da Política, o fará num meio social que não é neutro, encontrando óbices, cuja conceituação é dada pelo Manual Básico-86, da ESG:

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

Tais óbices podem dificultar ou impedir ações na área do Desenvolvimento e/ou da Segurança; ser de ordem material ou imaterial; e até, resultarem de condições da própria natureza (secas, inundações) ou de fatos sociais (pobreza, analfabetismo); ou, mesmo, da vontade humana. Podem, enfim, decorrer de condições estruturais ou conjunturais e variarem, ao longo do processo evolutivo do país, na essência, na intensidade e na forma como se manifesta, como se depreende das leis da dinâmica do Poder.

Os óbices são subdivididos, consoante a inexistência ou presença de intencionalidade, em fatores adversos e antagonismos.

Fatores adversos são óbices de toda ordem, internos ou

externos, que, destituídos do sentido contestatório, se interpõem aos esforços da comunidade nacional para conquistar e manter os Objetivos Nacionais. (Manual Básico-86, da ESG)

Os obstáculos dotados de vontade e poder de contestação para os ideais e as ações da comunidade que visem à consecução dos objetivos nacionais permanentes, denominam-se *antagonismos*. Eis o conceito definido pelo Manual Básico:

Antagonismos são óbices internos ou externos que, manifestando atitude deliberada e contestatória, se contrapõem à conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes.

O antagonismo dispõe de Poder, isto é, vontade deliberada de se contrapor aos esforços da comunidade, somado à capacidade de obter efeitos através de qualquer meio (força, ameaça, logro etc.), denominando-se *pressão*, exercida de forma direta ou indireta. Ela apresenta características manifestadas ou latentes e significa, portanto, um perigo atual ou potencial.

Pressões são antagonismos em que a vontade contestatória se manifesta com capacidade de se contrapor à conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes. (MB-86)

Se a pressão, por sua atuação significativa, pode impedir a conquista e manutenção dos objetivos na-

cionais permanentes, ela se torna pressão dominante.

Para superar as pressões dominantes, impõem-se medidas especiais, que escapam ao comum da vida nacional; podendo o Estado chegar ao recurso extremo da guerra, se forem infrutíferos seus esforços para eliminá-las ou reduzi-las.

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

Reunindo os diversos conceitos, percebe-se que, enquanto o fator adverso é um fato ou ato, sem sentido contestatório, contra os esforços dirigidos para os objetivos nacionais permanentes, o antagonismo é um ato, uma contestação à conquista ou manutenção dos objetivos nacionais permanentes. A Pressão é antagonismo que dispõe de Poder e que surge endogenamente ou por estímulo de forças exógenas, enquanto a pressão dominante é um óbice de grau extremo, com risco para a Segurança nacional, tornando-se necessário formular hipóteses de guerra, com amplos reflexos no preparo e na aplicação do Poder nacional, inclusive para, se possível, evitar a guerra.

Daí o conceito do Manual Básico-86:

Hipótese de Guerra constitui uma suposição de eclosão de guerra em um quadro conjuntural nacional e internacional. É a denominação dada a um quadro

que configura uma determinada conjuntura capaz de, por si só, levar a Nação ao emprego violento do Poder Nacional, com predominância da Expressão Militar.

Nota. No artigo seguinte, "Dimensões da Estratégia", o leitor encontrará as respostas às perguntas formuladas na introdução e ainda não expressas, além de breve biografia do Cel Amerino Raposo Filho.

BIBLIOGRAFIA

1. ÁLVARES, Obino Lacerda. *Estudos de Estratégia*, Rio de Janeiro, BIBLIEC, 1973.
2. ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*, Brasília, Ed. Univ. Brasília, 1979.
3. BEAUFRE, André. *An Introduction to strategy*, New York, Praeger, 1966. *Strategy of Action*, New York, Praeger, 1969.
4. CASTELLO BRANCO, H. *A Estratégia*, RJ, ESG, 1962.
5. CASTEX, Hubert. *Theories stratégiques*, Paris, SGMC, 1937.
6. CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*, São Paulo, Martins Fontes Ed., 1979.
7. EARLE, Edward Mead. *Makers of Modern Strategy*, New York, Princeton Press, 1973.
8. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, Manual Básico, Rio de Janeiro 1986.
9. HERRERA, H. Almeida. *A Estratégia dos Aliados na Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro, BIBLIEC, 1961.
10. LIDDELL HART, B.H. *Estratégia*, Rio de Janeiro, 1966.
11. —. *As Grandes Guerras da História*, São Paulo, Ebrasa, 1963.
12. RUSSELL, Bertrand. *O Poder; uma nova análise social*, S.P., Ed Nacional, 1957.
13. STONE, Jeremy J. *Strategy, Persuasion*, New York, Columbia, 1967.
14. TAYLOR, A.J.P. *A Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
15. WEIGLEY, Russell F. *Novas Dimensões da História Militar*, 2 vols., Rio de Janeiro, BIBLIEC, 1981/82.