

REFLEXÕES SOBRE A FORMULAÇÃO POLÍTICA DE ALTO NÍVEL

JOSÉ CARLOS MACIEL BARCA
Capitão-de-Mar-e-Guerra

INTRODUÇÃO

O Brasil, no presente momento, não possui um Conceito Estratégico Nacional atualizado e aprovado, a exemplo do que já ocorria há cerca de vinte anos.

Esse fato acontece, provavelmente, por não existirem ameaças externas claras aos interesses nacionais ou, talvez, pela falta de consenso sobre a melhor prioridade para os Objetivos Políticos da nação.

Além disso, sabe-se que o assunto não rende dividendos eleitorais e, normalmente, envolve planejamento de longa maturação, que exige persistência e investimentos continuados, ao longo de muitos anos.

A impressão que se tem é de que os líderes políticos do país não estão muito preocupados em definir e divulgar, claramente, uma "Grande estratégia" para o País.

A própria Mídia procura passar a idéia de que, na atual conjuntura, em que se observa uma crescente interdependência econômica dos países da América do Sul, é cada vez menor a probabilidade de conflitos regionais.

Recentemente, a maior rede de televisão do país, em editorial a respeito das Forças Armadas, declarou que "os nossos verdadeiros inimigos estão dentro das nossas próprias fronteiras".

Em breve, não deverá causar estranheza a argumentação de que assuntos de Defesa nacional, por exemplo, são irrelevantes em

face de outros problemas como os das áreas social e fundiária, tão em evidência atualmente.

Em que pese esse cenário de aparentes indefinições, onde diversos grupos de pressão procuram fazer valer suas idéias e interesses, percebe-se que ainda existem setores acadêmicos que buscam instrumentos que possibilitem racionalizar e ordenar o pensamento político, com vista ao preparo e à aplicação do Poder Nacional.

Com esse enfoque, este artigo procurará tecer alguns comentários acerca da formulação política de alto nível para, em seguida, apresentar um dos métodos mais utilizados para a sua implementação.

A MOTIVAÇÃO

Até a metade deste século, o desenvolvimento científico-tecnológico se processava numa velocidade tal, que era perfeitamente possível ao cidadão comum acompanhar a descoberta de novas invenções e, de certa forma, até se surpreender com elas.

A partir da década de 50, esse desenvolvimento ganhou uma aceleração tal que, sem que nos déssemos conta, fomos mudando nosso comportamento e as formas pelas quais nos adaptamos ao futuro (10:13).

Quantas vezes nos nossos trabalhos, ou em nossas casas, nos damos conta de que muitos aparelhos que hoje utilizamos quotidianamente não estavam disponíveis há cerca de dez anos?

Todos os dias surgem novas invenções. As indústrias lançam novos produtos e, ao mesmo tempo, geram a necessidade para

os consumidores. O exemplo do que ocorre no campo da informática ilustra muito bem essa situação: ao comprarmos um "pentium" hoje, já podemos imaginar que, dentro de um ou dois anos, ele se transformará num objeto "pré-histórico".

Assim como as pessoas puderam perceber essa revolução silenciosa, as grandes empresas multinacionais, que têm de sobreviver nesses cenários de rápidas transformações, ao sentirem esses efeitos com muito mais intensidade, por isso mesmo, foram obrigadas a buscar novas formas de se antecipar a essas mutações inexoráveis.

Dentro desse contexto, os Estados também verificaram que aquelas mudanças atingiam as suas políticas. Os governantes concluíram que era indispensável aperfeiçoar os métodos de planejamento existentes, de modo que não fossem surpreendidos pelo futuro.

A utilização de ferramentas que permitissem a otimização do emprego do Poder, em cenários de elevado grau de incerteza, tornou-se fundamental para a formulação e a condução das suas políticas.

Ao mesmo tempo, ficou evidenciada a necessidade de se prover uma antecipação mínima para o estabelecimento dos Objetivos Políticos, de modo que fosse possível dispor-se de tempo e de subsídios para realizar-se um planejamento de alto nível.

Apesar dos argumentos favoráveis à utilização de um método dessa natureza, alguns estudiosos insistiam em que o uso de fórmulas preconcebidas na elaboração de políticas poderia cercear a criatividade do planejador, principalmente nos níveis

mais altos de decisão; os que eram contra essa posição respondiam que, sem alguma metodologia específica, não seria possível executar e controlar as ações idealizadas em vários níveis e setores e, quando necessário, aplicar as medidas corretivas de forma tempestiva.

O método que ilustra este artigo e, de certa forma procura mostrar as vantagens desta última posição, é apenas um exemplo dos muitos existentes; ele vem sendo objeto de estudo nos Cursos de Altos-estudos das Forças Armadas, onde é utilizado para a elaboração de alguns Planejamentos Estratégicos de caráter didático.

É oportuno mencionar que seu emprego não é restrito ao âmbito governamental. Pelo que se sabe, com algumas adaptações, ele vem sendo utilizado com bastante sucesso por grandes empresas que atuam em nível internacional.

O MÉTODO DE PLANEJAMENTO DA AÇÃO POLÍTICA

Antes de discorrermos sobre o Método propriamente dito, cabem algumas considerações.

O Estudo de Estado-Maior (EEM), como é conhecido no meio militar, é uma ferramenta da qual o Comandante dispõe quando deseja ter uma idéia minuciosa acerca de um problema técnico-administrativo, bem como das possíveis soluções visualizadas pelos seus assessores (1:1-2).

Quando se trata de um problema militar, em que se fazem presentes forças militares antagônicas, o Comandante fará uso do planejamento Militar (PPM), que lhe permitirá restabelecer uma situação anterior ou, ainda, criar uma outra mais favorável do

que a inicial (4:1-1).

Essas duas metodologias apresentam aos solucionadores etapas lógicas e bem definidas que permitem, de uma maneira bastante objetiva, que a situação seja compreendida, e as informações disponíveis sejam perfeitamente analisadas.

Existem situações, porém, em que o número de atores e eventos, que devem ser estudados, extrapolam o número de interações que podem ser consideradas num EEM ou num PPM. Faz-se necessário, então, o emprego de outros métodos que, nos níveis políticos mais elevados, permitam racionalizar e orientar o processo decisório adequadamente.

Para alcançar esses propósitos, foram construídos, no mundo todo, o que se convencionou denominar, genericamente, de métodos de planejamento da ação política (MPAP) que, na verdade, não diferem muito na forma, uma vez que não há como fugir da lógica cartesiana das etapas de abordagem de um problema.

As principais diferenças entre eles residem, principalmente, nos métodos prospectivos empregados. De uma maneira geral, todos partem do princípio de que há Objetivos Políticos a serem alcançados, e que todos os componentes do sistema os utilizarão como balizadores de suas estratégias.

Procura-se, com essa uniformização de pensamento e de ações, obter-se uma maior eficiência do emprego dos meios e dos recursos. Essa unidade de pensamento, entretanto, não deve restringir as reflexões críticas e a realimentação do processo, uma vez que este, compulsoriamente, deve ser cíclico e regenerativo.

Os quadros, em anexo, apresentam uma visão geral do MPAP adotado nos Cursos de Altos-estudos mencionados.

A descrição das suas fases e etapas, com transcrições do Manual Didático da Escola de Comando e Estado-Maior da FAB, pretende dar ao leitor uma idéia geral da sua concepção, conforme a descrição que se segue:

O método começa com uma *fase política*, que se subdivide em duas etapas: *avaliação da conjuntura e formulação política* (8:15). A primeira etapa fundamenta todo o processo e é indispensável para a situação analisada seja projetada no horizonte temporal escolhido, com o método prospectivo adotado.

Definido o cenário mais provável, segue-se a etapa *formulação da política*. Nela serão identificados os pressupostos básicos e as hipóteses de conflito (HC) que, no caso de um planejamento setorial militar, servirão de suporte para o dimensionamento da Força (8:17).

Os pressupostos básicos são fatores que o planejador praticamente impõe ao seu planejamento, considerando aspectos de natureza ética e pragmática em sua ação política; as HC são formuladas com base nos fatos portadores de futuro levantados nos estágios anteriores.

O estágio *dimensionamento da Força* deverá considerar os pressupostos básicos e as HC na ordem de prioridade considerada mais plausível.

Para a elaboração da *cena final desejada*, que nada mais é do que a situação imaginada como possível de ser alcançada no período considerado, devem ser considerados todos os parâmetros definidos até este estágio, bem como os recursos disponíveis na

organização (8:18).

O estágio *levantamento das necessidades básicas* (carências da organização) e óbices são cumpridos por intermédio da comparação da situação atual com a cena final desejada. Os óbices à consecução dos objetivos desejados serão identificados a partir da análise dessas necessidades.

No próximo estágio, um dos mais importantes dessa fase, será definida a *política da organização* a ser adotada para alcançar a cena final desejada. Para realizá-lo, são considerados todos os eventos anteriores e a política que está em curso.

Os subsídios reunidos até então serão empregados na elaboração de um documento que apresente, para toda a organização, a política que deverá vigorar num determinado período (8:19).

Ao passarmos à *fase estratégica*, convém recordarmos o conceito básico de que a Política está sempre em posição dominante, pois ela visa aos fins. A Estratégia, por sua vez, estará sempre em posição subordinada e tem a responsabilidade de, basicamente, propor e empregar os meios necessários para vencer os óbices e alcançar os fins.

A primeira etapa dessa nova fase é denominada *formulação da estratégia*: nela são definidas as linhas de ação gerais e específicas que deverão ser seguidas nos diversos níveis da organização (8:20).

Na etapa seguinte, *elaboração de planos*, como próprio nome indica, são redigidos os documentos que transmitirão aos níveis subordinados todos os detalhes das atividades que deverão tornar realidade as estratégias traçadas anteriormente.

Finalmente, chega-se à fase de *execução e controle*, quando serão implementados os diversos planos que permitirão alcançar a cena desejada. Esta fase, como as demais, é subdividida em etapas, estágios e subestágios que visam operacionalizar o planejamento e obter as informações que realimentarão o sistema (8:24).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso deste ou de outros métodos, obviamente, não pode operar milagres; o seu emprego, por si só, não poderia mudar o cenário apresentado na Introdução.

É possível afirmar-se, entretanto, que ele deve servir, pelo menos, para uma melhor racionalização das atividades que compõe o processo de formulação política, incluindo aí o acompanhamento do planejamento.

A improvisação em certas atividades, principalmente naquelas em que não se pode prever a evolução dos fatos com razoável precisão, pode trazer graves conseqüências, dependendo do campo de atuação. Além disso, é muito difícil controlar o que não é executado dentro de regras ou condicionantes bem conhecidas.

Finalmente, cabe ressaltar que a descrição das diversas fases e etapas do MPAP num trabalho como este não poderia descer a detalhes importantes para a sua perfeita compreensão. Aos leitores que, eventualmente, venham a se interessar por este assunto, sugere-se a consulta à bibliografia em anexo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

1. BRASIL. Escola de Guerra Naval. EGN-214 Estudo de Estado-Maior. Rio de Janeiro: 1978.
- 2.-----, Escola de Guerra Naval. FI-219A. Guia para elaboração de teses e monografias. Rio de Janeiro: 1992.
- 3.-----, Escola de Guerra Naval. EGN-215A. Guia para a elaboração de referências bibliográficas. Rio de Janeiro: 1992.
- 4.-----, Escola de Guerra Naval. EGN-104 Planejamento Militar. Rio de Janeiro: 1995.
- 5.-----, Escola de Guerra Naval. FI-321A Prospectiva. Rio de Janeiro: 1991.
- 6.-----, Escola Superior de Guerra. Metodologia para o Estabelecimento da Política nacional. Rio de Janeiro: 1970.
- 7.-----, Universidade da Força Aérea. Manual Didático. Rio de Janeiro: 1996
- 8.-----, Ministério da Aeronáutica. Doutrina Básica de Planejamento da Ação Política. Rio de Janeiro: 1996.
9. KOHOUT III, John J et al. Comparative Strategy. Taylor and Francis. London: 1995.
10. TOFFLER, Alvin, O choque do Futuro. 5ed. Rio de Janeiro. Artenova: 1973.
- 11.-----, Guerra e Antigueria. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército: 1995.

MISSÃO DA ORGANIZAÇÃO

FASE	ETAPAS	ESTÁGIOS	SUBESTÁGIOS	FASE	ETAPAS	ESTÁGIOS	SUBESTÁGIOS	FASE	ETAPAS	ESTÁGIOS	SUBESTÁGIOS				
POLÍTICA	AVALIAÇÃO DA CONJUNTURA	ANÁLISE DA SITUAÇÃO	SITUAÇÃO INTERNACIONAL	ESTRATÉGIA	FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA	ESTRATÉGIA DA ORGANIZAÇÃO	"N" ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS	EXECUÇÃO E CONTROLE	EXECUÇÃO DOS PLANOS	COORDENAÇÃO	INSTRUÇÃO DE COORDENAÇÃO				
			SITUAÇÃO NACIONAL			DIR. EST. DE DEFESA INTERNA									
			POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS EM CURSO			DIR. EST. DE DEFESA EXTERNA									
			APRECIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO			DIR. EST. DE ESTRUTURAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO									
	FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	PROSPECTIVA	CONSTRUÇÃO DO CENÁRIO MAIS PROVÁVEL	ESTRATÉGIA	ELABORAÇÃO DE PLANOS	PLANO DE DEFESA INTERNA	PLANO DE DEFESA EXTERNA	PLANO ESTRATÉGICO DA ORGANIZAÇÃO	CONTROLE DA EXECUÇÃO E REALIZAÇÃO	CONTROLE DA EXECUÇÃO E REALIZAÇÃO	ACOMPANHAMENTO	INSTRUÇÃO DE ACOMPANHAMENTO			
												PRESSUPOSTOS BÁSICOS	"N" DIR. EST. ESPECÍFICAS		
		HIPÓTESES DE CONFLITO													
		IMENSIONAMENTO DA FORÇA													
		CENA FINAL DESEJADA PARA A ORGANIZAÇÃO													
		NECESSIDADES BÁSICAS E OBJETOS													
		POLÍTICA DA ORGANIZAÇÃO	"N" PLANOS ESPECÍFICOS												INSTRUÇÃO DE REALIZAÇÃO

MÉTODO DE PLANEJAMENTO DA AÇÃO POLÍTICA

- VISÃO ANALÍTICA -

