POLÍTICA, ESTRATÉGIA, DEFESA E SEGURANÇA: USOS E ABUSOS

LUIZ SÉRGIO SILVEIRA COSTA
Vice-Almirante (RRm)

SUMÁRIO

Política e Estratégia
Concepção Estratégica, Conceito Estratégico, Diretriz Estratégica
Conclusão do autor
Defesa e Segurança
Conclusão

INTRODUÇÃO

Nos dias de hoje, após pouco tempo da criação do Ministério da Defesa, antecedida pela elaboração de uma Política de Defesa Nacional, é fundamental que a conceituação dos termos empregados na atividade de defesa seja comum, coerente e única, para evitar modismos, excessos ou mesmo vulgarizações, o que, infelizmente, tem ocorrido.

É o caso dos termos política, estratégia, defesa e segurança, e o seu uso misturado a outros termos ou, o que é pior, acoplados entre si. No caso da política e estratégia, ouvem-se e lêem-se, freqüentemente, afirmações do tipo "o Brasil não tem uma política de fretes", "falta vontade política", "a estratégia da seleção brasileira de futebol", "a grande estratégia", "concepção estratégica", conceito estratégico", "ações estratégicas", "trajetória estratégica", "opções estratégicas"etc. Mais do que isso, observa-se o uso de termos inadequados, como "estratégia de segurança" ou "estratégia político-militar", e outros. No que tange à defesa e segurança, os nomes de órgãos de governo colaboram para isso, ora se usando um, ora outro, como nos casos do extinto Con-

selho de Segurança Nacional e do atual Conselho de Defesa Nacional, do órgão de Defesa Civil e da Secretaria de Segurança Pública, do órgão de Defesa do Consumidor e da extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos, da importância da segurança alimentar e da defesa da cidadania.

POLÍTICA E ESTRATÉGIA

Entendida na antiguidade como a arte do general, pois restrita ao campo de batalha, a palavra estratégia foi perdendo a sua conotação puramente militar e passou a ser empregada com outros significados. Com efeito, o "*Aurélio*" define estratégia das seguintes formas:

"a arte militar de planejar e executar movimentos e operações de tropas, navios e/ou aviões, visando a alcançar ou manter posições relativas e potenciais bélicas favoráveis a futuras ações táticas sobre determinados objetivos";

"arte militar de escolher onde, quando e com o que travar um combate ou uma batalha (confrontar com tática)";

"arte de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos (por extensão)";

"arte de explorar condições favoráveis com o fim de alcançar objetivos específicos (por extensão)";

"ardil, manha, estratagema (figurado, familiar)".

A Escola Superior de Guerra (ESG) define estratégia como:

"a arte de preparar e aplicar o poder –na paz e na guerra – para conquistar e preservar objetivos, superando obstáculos de toda ordem".

O Glossário das Forças Armadas, do extinto Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), traz duas definições sobre estratégia, uma da Marinha, outra do Exército:

"A arte de prever o emprego de meios visando à consecução ou à manutenção de objetivos fixados pela política e orientar a aplicação de tais meios durante os conflitos". (Marinha)

"Arte de preparar e aplicar o poder para alcançar e/ou manter os objetivos fixados pela política". (Exército)

Desse modo, praticamente todas as definições, inclusive as do "*Aurélio*", conduzem a uma unicidade, que permitiria estabelecer um conceito sucinto de **ESTRATÉGIA**, qual seja:

"a arte de listar as ações e de estabelecer e aplicar os meios disponíveis para alcançar e/ou manter os objetivos fixados pela política".

É importante que, para melhor se situar num contexto, a palavra estratégia seja complementada, de modo a identificar o sistema ou o ambiente em que ela se situa ou ao qual se correlacione.

Hoje, é evidente considerar-se que o termo estratégia tem, também, a conotação de algo vital, extremamente importante ou de grande significado para a estabilidade, o desenvolvimento ou mesmo a sobrevivência de um sistema. Assim, seria correto dizer que a água é estratégica para os israelenses, como o petróleo, para aos Estados Unidos; ou que o alto-forno é estratégico para uma siderúrgica, como um forno a lenha, para uma pizzaria. Por isso, era muito adequada a denominação Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) para o órgão extinto há poucos anos, que se ocupava de assuntos de elevada importância para o País. A sua extinção, sem substituto, deixou o País sem um órgão que assessore o Presidente da República em assuntos estratégicos, como energia e transportes, com visão de país como um todo, sem o viés particular e corporativista de cada ministério, de cada estado, de cada região. Se não tivesse sido extinto, sem substituto, a re-

cente crise de energia elétrica poderia não ter ocorrido e, se ocorresse, teria sido manejada pela SAE, o órgão adequado, e não pela Casa Civil, órgão inadequado.

No que tange à política, o "*Aurélio*" dá várias definições, desde "a ciência dos fenômenos referentes ao Estado" e "a arte de bem governar os povos" aos figurados, como "astúcia, ardil, artifício, esperteza".

O Glossário das Forças Armadas, do extinto EMFA a define como "a arte de estabelecer objetivos e de orientar e conduzir o processo global que visa à conquista e à manutenção desses objetivos". Já a ESG nos dá um conceito sintético, definindo política como "a arte de organizar e governar um Estado e de dirigir as suas ações, internas e externas, em busca do bem comum". Entretanto, conceitua a política nacional como "o conjunto de objetivos nacionais (permanentes, atuais e de governo), bem como a orientação para emprego do poder nacional no sentido de conquistá-los e mantê-los".

Assim, podemos conceituar a **POLÍTICA** de forma sucinta, mas com sentido amplo, ou seja, como **"a arte de estabelecer objetivos e de orientar os meios disponíveis para alcançá-los e/ou mantê-los"**.

Desse modo, os conceitos de política e estratégia ficam correlacionados, inclusive com o uso de palavras iguais, o que é absolutamente coerente, pois a estratégia decorre da política e se subordina a ela.

A política se prende aos objetivos que se pretende alcançar, responde à pergunta **"o que nós queremos?"** e orienta a aplicação dos meios de que dispomos.

A estratégia estuda e estabelece o caminho a seguir, as ações a realizar, com os meios de que se dispõe, para alcançar os objetivos fixados pela política, ou seja, responde ao **"como atingir o que nós queremos?"**.

As políticas devem ser enunciadas de modo substantivado, como "consolidação da estabilidade econômica", "promoção do desenvolvimento sustentado", "combate à pobreza", "redução das desigualdades sociais".

É "o que fazer?".

As estratégias devem ser escritas de modo imperativo. No caso, por exemplo, de uma política de "consolidação da estabilidade econômica", as estratégias poderiam ser "controlar os preços", "desestimular cartéis","reduzir os gastos do governo" etc.

É o "como fazer?".

A política é responsável por enunciar o interesse maior, principal, o objetivo-fim. A estratégia corresponde ao nível seguinte, o de estabelecer os meios e listar as ações que podem conduzir à consecução do objetivo-fim.

Imaginemos um universo menor, um restaurante, por exemplo. A sua política deverá ser "a maximização dos lucros". Suas estratégias para atingir esse objetivo deverão ser "comprar matérias-primas diretamente dos fornecedores", "evitar desperdícios", "controlar o material permanente", "reduzir os custos fixos" etc.

CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA, CONCEITO ESTRATÉGICO, DIRETRIZ ESTRATÉGICA

Consta no "*Aurélio*" que "**concepção** é o ato de ou o efeito de conceber, a geração, o ato de formar idéias, conceber ou formular uma idéia original, um projeto, um plano, modo de ver, ponto de vista etc". Assim, podemos dizer que, quando concebemos, estamos formulando idéias.

Segundo a publicação *Estratégia*, do Estado-Maior do Exército(EME), "concepção estratégica nacional é o estudo, a definição e indicação das estratégias a serem

seguidas para se alcançar o cenário adotado pela concepção política".

No Glossário das Forças Armadas, não se encontra o termo concepção estratégica. Lá está, porém, o termo concepção militar de guerra, definido como "a formulação, de alçada do Comando Supremo, que, em perfeito entrosamento com a Política de Defesa Nacional e traduzindo as políticas de guerra, define a estratégia militar para alcançar os objetivos de guerra, estabelecendo, por sua vez, o elo com a estratégia nacional pelas raízes políticas em que se fundamenta". Deixando de lado essa longa definição, vamos guardar apenas uma palavra, "**formulação**", que está em consonância com o "*Aurélio*" e com a definição do livro do EME.

Então, podemos inferir que concepção é a formulação de idéias para atingir objetivos e que, pois, "concepção estratégica é a formulação de idéias para definir estratégias para se alcançar os objetivos estabelecidos pela política".

Assim, podemos dizer que, estabelecida uma política, a estratégia decorrente é obtida pelo confronto, debate e pela formulação das idéias, que é, na verdade, uma fase do processo, a da **concepção estratégica**.

Quando essas idéias deixam de ser somente idéias, são conclusivas e formalizam-se em um documento, deixam de ser concepção estratégica e passam a ter um outro nome, **conceito estratégico**.

Com efeito, o termo conceito estratégico é encontrado no Glossário das Forças Armadas como "a orientação resultante do estudo da situação estratégica; é uma fixação do que cumpre fazer, em termos amplos e flexíveis, a fim de permitir a sua utilização na composição dos empreendimentos básicos que dela decorre".

Ora, "orientação resultante" é o mesmo que diretriz, ou seja, norma de procedimento, diretiva.

Podemos, então, resumir tudo no seguinte: a concepção estratégica é apenas uma fase, a da discussão das idéias.

Quando as idéias passam para um documento formal, transformam-se em conceito estratégico ou diretriz estratégica, sendo preferível usar diretriz estratégica, que tem sentido de orientação, mais força de determinação.

Concluindo, o documento resultante deve ser chamado de **diretriz estratégica**, que é "a orientação resultante do estudo das estratégias, de modo à aplicação dos meios disponíveis para a consecução dos objetivos fixados pela política".

Até aqui, toda essa argumentação nos permite chegar ao seguinte: começa-se com a **política** – que estabelece os objetivos; segue-se a **estratégia** – que lista as ações e a aplicação dos meios disponíveis; em seguida vêm as **diretrizes estratégicas** – que orientam a aplicação desses meios; e, finalmente, são emitidos os **planos** – que detalham as ações a serem executadas, tudo isso visando a atingir os objetivos fixados pela **política**.

Por isso, podemos descartar, e não usar, termos como concepção estratégica, conceito estratégico, opções estratégicas, trajetória estratégica etc. etc. etc., nos quais os complementos adjetivados do termo estratégia, pretensamente eruditos, são desnecessários e dispensáveis, nada alterando o texto se forem eliminados.

A própria Política de Defesa Nacional, o mais importante documento de alto nível para a defesa nacional, tem esse defeito. Aliás, dois: é econômico no texto e exagerado no uso do termo estratégia e de suas adjetivações. Com efeito, nas poucas páginas desse documento, mas em cada uma delas, estão: pensamento estratégico, poder estratégico-militar, inserção estratégica, perspectivas estratégicas, prioridades estratégicas, visões estratégicas, orienta-

ção estratégica, postura estratégica, autonomia estratégica, político-estratégico... ufa!

Conclusão do autor

Por tudo isso, o documento derivado da Política de Defesa Nacional, na fase seguinte, deve ser a Estratégia de Defesa Nacional e não – como atribuído, em 1995, à então Secretaria de Assuntos Estratégicos – a Concepção Estratégica Nacional. E esse documento, a Estratégia de Defesa Nacional, é que deve substituir o antigo Conceito Estratégico Nacional, elaborado em 1969, atualizado em 1974 e recolhido em 1990, por ordem do então Presidente da República.

DEFESA E SEGURANÇA

São termos usados comumente, inclusive para dar nome a órgãos públicos, mas que não apresentam uma padronização ou concordância de conceituação.

Como exemplo, no passado, tivemos o Conselho de Segurança Nacional, e agora temos o Ministério da Defesa. Nos estados, temos as Secretarias de Segurança Pública e as Secretarias de Defesa Civil, ou seja, ora é defesa, ora é segurança.

O Glossário da Forças Armadas não conceitua o termo segurança. A ESG assim o define:

"Segurança é um elemento indispensável à busca do bem comum, caracterizado pelo fato de a nação, a comunidade como um todo e cada um de seus integrantes sentirem-se garantidos contra ameaças de qualquer natureza, pelo emprego do poder nacional."

O Instituto de Pesquisas sobre o Desarmamento, da Organização das Nações Unidas, apresentou o seguinte conceito:

"Segurança é uma condição na qual os Estados consideram que não há perigo de ataque nuclear, pressão política e coerção econômica, de modo que possam, livremente, buscar o seu próprio desenvolvimento e progresso. A segurança dos indivíduos e das comunidades que compõem os Estados é assegurada pela garantia do exercício da liberdade e dos direitos políticos, sociais e econômicos individuais, bem como pela preservação ou restauração de um meio ambiente saudável para as gerações presentes e futuras."

Observam-se, nessa definição, as dimensões da segurança, ou seja, política, econômica, militar, social, ambiental e tecnológica, todas, evidentemente, interdependentes. Segundo a ONU, "... o estado (o grifo é nosso, para mostrar que segurança é um estado) ideal de segurança deve ser buscado de modo permanente e contínuo...", e há níveis ou patamares de segurança.

A DEFESA é o ato; a SEGURANÇA, o resultado. Ou seja, essa ação, a DEFESA, vai criar a sensação de proteção, a SEGURANÇA.

O nível básico é o de sobrevivência; a seguir vem o de estabilidade, em que o grupo ou nação garante a sua identidade própria, que é reconhecida; depois, outro nível, o do desenvolvimento, e, no mais alto patamar, a realização.

Assim, um grupo social ou uma nação aspira, em primeira instância, a sobreviver com identidade própria; depois, estabilizar-se e desenvolver-se; finalmente, alcançar o último estágio, o da realização.

Como se verifica, o conceito de segurança conduz a um estado, a uma sensação, noção de proteção ou tranqüilidade

em face das ameaças ou ações diversas às pessoas, às instituições ou aos bens essenciais, existentes ou pretendidos.

Dentro dessa visão, poderíamos definir a **SEGURANÇA** como:

"o estado de garantia da sobrevivência e estabilidade dos indivíduos, comunidades, nações e grupos de nações, em clima que permita o seu desenvolvimento e a realização de seu potencial, em um ambiente saudável para as gerações atual e futura".

Quanto ao termo defesa, o Glossário das Forças Armadas o define, muito simplesmente, como "reação contra qualquer ataque ou agressão real ou eminente".

A ESG assim o conceitua:

"É o conjunto dos atos realizados para obter ou resguardar a condição reconhecida como segurança."

Essa definição da ESG já demonstra o relacionamento entre defesa e segurança, no sentido de que a segurança é decorrente da defesa e que a segurança é uma condição.

Poderíamos, pois, estabelecer o seguinte conceito de **DEFESA:**

"É o conjunto de medidas e/ou ações empreendidas em todas as expressões do poder, de modo permanente e integrado, em face de antagonismos, pressões e óbices, manifestos ou latentes, visando a estabelecer, manter ou aperfeiçoar a segurança, em todos os níveis."

Observa-se que o conceito de segurança está associado a um estado, garantia, sensação, sentimento de proteção e que o de defesa está ligado a ações, medidas e atitudes concretas. A segurança é um estado em que a sociedade não está submetida a ameaças, sejam quais forem as origens, não havendo, então, obstáculos ao progresso e ao bem-estar.

Quando se tomam ações e atitudes para superar ameaças, isso é defesa! O resultado dessas ações, quando eliminam as ameaças, gera a sensação e o estado de proteção; isso é segurança!

A defesa é o ato; a segurança, o resultado.

Por essa linha de raciocínio, chegaríamos à conclusão de que é inadequado o termo Secretaria de Segurança Pública. Quando se coloca um policial na rua, para a manutenção da ordem pública, está se aplicando o poder de polícia e se tomando uma ação, por meio de algo concreto, o policial. Essa ação concreta vai permitir que o cidadão ande nas ruas com mais confiança, certo de que não vai ser ameaçado por um bandido.

Uma boa DEFESA nacional vai gerar SEGURANÇA nacional

Ou seja, essa ação, a **defesa**, vai criar a sensação de proteção, a **segurança**.

Se, então, a segurança é uma sensação, algo abstrato, e o que é concreto é a ação do policial, o nome correto deveria ser Secretaria de Defesa Pública, do mesmo modo que temos o Ministério da Defesa e não o Ministério da Segurança.

O Ministério da Defesa tem tropas, armamento e equipamentos, assim como as atuais Secretarias de Segurança Pública, ou seja, tomam ações concretas, e isso é defesa.

Assim, nenhum órgão com meios para ações deveria ter a palavra segurança como parte do seu nome, a menos que não tenha esses meios, como é o caso do Gabinete de Segurança Institucional, que não tem tropas e nem poder de polícia, atuando na esfera da inteligência e das políticas para garantir segurança ao Estado.

A favor desse raciocínio, podemos citar que os órgãos que atendem à população em situações emergenciais de acidentes de grande vulto, seja a nível federal, estadual

ou municipal, são chamados de órgãos de defesa civil, e não de segurança civil, pois eles tomam medidas, acionam pessoas e realizam ações.

Da mesma forma, os órgãos que atendem à população em casos de serviços mal prestados ou produtos defeituosos, propaganda enganosa etc. são chamados de órgãos de defesa do consumidor e não de segurança do consumidor, pois tomam ações e medidas concretas em favor do consumidor.

Se o governo subsidiar a agricultura e os bancos oferecerem aos agricultores créditos a juros mais baixos para adquirir máquinas e equipamentos, isso é defesa alimentar. Essas providências farão com que os agricultores plantem e haja a sensação de que não vai faltar comida. Isso é segurança alimentar.

Uma boa defesa civil vai gerar segurança civil; uma boa defesa do consumidor vai gerar segurança do consumidor; uma boa defesa alimentar vai gerar segurança alimentar.

Do mesmo modo, o planejamento de alto nível nacional deve ser chamado de planejamento de defesa nacional, pois o que se planeja é a defesa, sendo a segurança o resultado de uma defesa eficaz. Uma boa **defesa** nacional vai gerar **segurança** nacional.

CONCLUSÃO

Apesar de reconhecermos que o nome de um documento ou de um órgão não é o mais importante – o que deve importar é a sua existência, o seu conteúdo e a sua finalidade –, é imperioso estabelecermos definições e conceituações que sejam simples e comuns – e, acima de tudo, adequadas – não só ao estamento militar como ao civil, pois o planejamento governamental de alto nível é assunto de interesse e participação de todos os segmentos do Poder Nacional, e ficaria muito melhor ordenado e compreendido se fossem usados termos simples e com uniformidade de conceituação, pois, como bem diz o provérbio chinês:

"A SIMPLICIDADE É O ÚLTIMO DEGRAU DA SABEDORIA"

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<POLÍTICA> / Segurança /; Defesa /; Estratégia;

"Tudo o que foi publicado na RMB em seus mais de 150 anos de existência agora cabe na palma de sua mão"

Adquira já o CD Índice Remissivo!

Apenas R$10,00

Fácil de ser consultado, dividido por assunto e por autor, as matérias nele encontradas podem ser pesquisadas na Biblioteca da Marinha, que possui a coleção completa da Revista.

Se preferir, faça a consulta on line através dos seguintes endereços eletrônicos

Internet:
http://biblioteca.sdm.mar.mil.br/RMB/Cons_Av.asp

Intranet:
http://www.sdm.mb/RMB/Consulta_RMB.asp