

**ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA**

**FUNDAMENTOS DO PODER NACIONAL**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS**

**RIO DE JANEIRO, 2024**





# Fundamentos do Poder Nacional



Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

F981

Fundamentos do Poder Nacional / [Escola Superior de Guerra]. – Rio de Janeiro: ESG, 2024.

164 p. : il.

1. Poder (Ciências Sociais). 2. Estratégia militar. 3. Segurança nacional.  
4. Geopolítica – Brasil. I. Escola Superior de Guerra (Brasil).

CDD 320.981

Bibliotecário Antonio Rocha Freire Milhomens – CRB/7 5917

ESG - Escola Superior de Guerra

Centro de Conhecimento Científico e Cultural

Prefixo Editorial 68649

Av. João Luis Alves, s/nº, Fortaleza de São João - Urca - Rio de Janeiro - RJ CEP 22.291-090



## APRESENTAÇÃO

Desde o início do século XX, havia em alguns círculos de intelectuais brasileiros a percepção da necessidade de criar-se um instituto de altos estudos em que se promovesse o debate dos grandes temas nacionais. Estes intelectuais preconizavam que o Brasil deveria dispor de um curso específico para tratar e equacionar seus problemas. Pandiá Calógeras<sup>1</sup>, antigo Ministro da Guerra, reiterava a “necessidade de um Curso de Altos Estudos para o desenvolvimento do potencial da Nação”.

A participação de militares brasileiros na 2ª Guerra Mundial contribuiu para o desenvolvimento dessa mentalidade, pois “a convivência com oficiais de forças armadas superiores em organização e poder de combate incentivou, à época, nossos oficiais à elaboração de planos com vistas ao progresso do País”. Nesse sentido, seria fundamental o estabelecimento de um Centro de estudos e reflexão sobre a conjuntura nacional.

Com o término da 2ª Guerra Mundial, a necessidade de atualização da doutrina militar brasileira gerou, no governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra<sup>2</sup>, a criação do Estado-Maior Geral (1º de abril de 1946 a 24 de dezembro de 1948, quando teve sua denominação alterada para Estado-Maior das Forças Armadas - EMFA). Ao Estado-Maior Geral coube, pelo Decreto nº 25.705, de 22 de outubro de 1948 (BRASIL, 1948, Seção 1, p. 15479), a atribuição de criar a Escola Superior de Guerra (ESG).

Em visita aos Estados Unidos da América (especificamente ao *National War College*), em 1948, o General César Obino<sup>3</sup>, Chefe do Estado-Maior Geral, solicitou colaboração para estruturar o que viria a ser a Escola Superior de Guerra (ESG).

Liderados pelo então General Cordeiro de Farias<sup>4</sup>, um grupo de militares brasileiros das três Forças, assessorados por militares norte-americanos, elaborou o anteprojeto do regulamento da ESG. Outro produto desses estudos foi o documento, assinado pelo então Ten Cel Sardenberg<sup>5</sup>, intitulado “*Princípios Fundamentais da Escola Superior de Guerra*”. Esse documento tinha como

---

<sup>1</sup> João Pandiá Calógeras – Engenheiro, geólogo e político brasileiro. Foi deputado federal por Minas Gerais, Ministro da Agricultura, Comércio e Indústria e Ministro da Fazenda durante o governo do presidente Venceslau Brás. Foi Ministro da Guerra no governo de Epitácio Pessoa, de 3 de outubro de 1919 a 15 de novembro de 1922, tendo sido o único civil a ocupar esse cargo após a Proclamação da República.

<sup>2</sup> Eurico Gaspar Dutra – Marechal, décimo sexto Presidente do Brasil, de 1946 a 1951.

<sup>3</sup> Salvador César Obino – General de Exército, foi chefe do EMFA no governo Eurico Gaspar Dutra, de 8 de novembro de 1946 a 29 de janeiro de 1951.

<sup>4</sup> Oswaldo Cordeiro de Farias – General de Divisão, revolucionário e político brasileiro. Foi Interventor Federal do Rio Grande do Sul e Governador eleito de Pernambuco. Foi da primeira Turma do Curso Superior de Guerra (CSG), em 1950.

<sup>5</sup> Idílio Sardenberg – General, presidente da Petrobrás de 11 de dezembro de 1958 a 2 de fevereiro de 1961. Exerceu o cargo de ministro-chefe do EMFA entre 29 de setembro de 1971 a 02 de maio de 1972. Foi da Turma do CSG em 1950.



postulado principal a tese de que o desenvolvimento não dependia somente de fatores naturais, mas sim de fatores culturais e, sobretudo, da capacidade dos homens chamados para funções de direção ou assessoramento, de transformar os hábitos até então vigentes, permitindo que se instaurasse um ambiente favorável para a análise, a discussão e o trabalho em conjunto.

Desta forma, pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949 (BRASIL, 1949a, Seção 1, p. 12561), foi fundada a Escola Superior de Guerra, como um Instituto de Altos Estudos. Diretamente subordinada ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, a Escola tinha por missão desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e assessoramento ao planejamento no mais alto nível governamental. Nela reunidos, militares e civis estudariam e planejariam o futuro do Brasil, nos domínios do desenvolvimento e da segurança nacional.

Embora tenha nascido sob a “sombra” do *National War College*, a ESG não almejava ser uma cópia daquela organização. Enquanto a similar estadunidense apresentava como escopo a dedicação aos assuntos ligados à guerra, no Brasil, a prioridade era formar elites pensadoras para encontrar soluções relativas aos problemas gerais do País, em tempos de paz ou de guerra.

Em seu primeiro Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 27.264, de 28 de setembro de 1949 (BRASIL, 1949b, Seção 1, p. 14098), previu-se, desde logo, o funcionamento de um Curso Superior de Guerra (CSG) e a possibilidade da organização de outros análogos. Em 15 de março de 1950, iniciou-se o ano letivo da primeira turma do CSG. A Aula Inaugural foi proferida pelo General César Obino, na presença do então Presidente da República, Marechal Eurico Gaspar Dutra. Com um período letivo de 40 semanas, o CSG congregava militares e civis e teria por objetivos básicos estudar e desenvolver um conjunto de princípios e valores para orientar a elaboração e a implementação de uma Política Nacional integrada, em que o desenvolvimento econômico e social fosse focado de modo consistente e em equilíbrio com a segurança nacional. O quesito segurança foi considerado essencial, em particular no período considerado, quando eram elevados os riscos de um terceiro conflito mundial. Como fundamentação para esses estudos e tendo em vista a formulação de uma Política Nacional e Planejamento Governamental para todos os setores, seria largamente analisada a conjuntura vigente no Brasil.

O primeiro Comandante e Diretor de Estudos da ESG foi o Marechal Cordeiro de Farias, sucedido pelo Marechal Juarez Távora<sup>6</sup>. A partir daí, com o estabelecimento de um sistema de ro

---

<sup>6</sup> Juarez do Nascimento Fernandes Távora – Marechal, revolucionário e político brasileiro. Foi Ministro de Viação e Obras Públicas e Ministro da Agricultura do Governo Provisório de Getúlio Vargas e Deputado Federal eleito pelo Estado da Guanabara em 1962.



dízio, a Escola vem sendo comandada, alternadamente, por oficiais-generais do último posto das três Forças singulares. No comando da Escola, esses oficiais-generais e seus sucessores dedicaram-se à estruturação e à recorrente atualização de uma doutrina geral que tomasse em consideração as expressões política, econômica, psicossocial e militar (ultimamente, a expressão científica e tecnológica também passou a ser analisada).

O ano de 1973 registra a admissão das primeiras representantes femininas no Corpo Discente da Escola. Em 16 de agosto 1985, o Decreto no nº 91.536 (BRASIL, 1985, Seção 1, p. 12122) atualizou o conteúdo programático e alterou a denominação do Curso Superior de Guerra para Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), como é conhecido até os dias atuais.

Com a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, a ESG passou a subordinar-se diretamente ao Ministro da Defesa.

O ano de 2011 representou um marco na história da ESG, com a expansão de suas atividades para a capital federal e a criação do Campus ESG-Brasília, reaproximando-a do centro político e administrativo do País.

Após 69 anos de atividade ininterrupta, dentre os mais de oito mil “esguianos”, constam cinco Presidentes da República, numerosos Ministros de Estado e personalidades de destaque no cenário político brasileiro. A ESG é reconhecida como um instituto de ideias abertas ao livre debate e funciona como centro permanente de estudos e pesquisas. As atividades discentes envolvem trabalhos em grupos compostos por civis e militares de formação multidisciplinar, que se dedicam a diagnosticar e estudar soluções para temas de relevância nacional nas áreas do desenvolvimento, da segurança e da defesa. O objetivo dos cursos da Escola, em particular do CAEPE, é o desenvolvimento de conhecimentos para assessorar e contribuir na orientação de planos e ações governamentais, além de, subsidiariamente, produzir material passível de auxiliar na estruturação de políticas e estratégias setoriais.

Conforme destacam Yarger e Barber (1997, p. 118), conquanto estratégia seja, certamente, uma arte, também é uma ciência, na medida em que requer, por parte dos indivíduos que a elaboram, a adesão a certos **princípios e valores**, o compartilhamento de um entendimento comum a respeito da **terminologia a ser utilizada** no curso dos trabalhos e a disponibilização de **processos consagrados de pensamento e planejamento** que permitam e estimulem a criatividade. Esses três requisitos constituem o núcleo essencial dos **Fundamentos do Poder Nacional**, base de sustentação para a Metodologia proposta pela ESG para ser empregada no planejamento estratégico no âmbito público.



Os dois primeiros requisitos constituem objeto de reflexão deste Manual e compõem um corpo doutrinário próprio, que forma a base para a formulação de políticas e estratégias que podem ser aplicadas nos campos do desenvolvimento, da segurança e da defesa nacionais. O conjunto de **princípios e valores** a que se deve aderir é tratado no Capítulo I como Fundamentos Axiológicos e a **terminologia** em relação à qual deve-se estabelecer um entendimento comum é apresentada nos demais Capítulos como **Conceitos Fundamentais, Expressões e Campos de Aplicação do Poder Nacional**.

Complementarmente, a metodologia **sistematizada de planejamento estratégico** estudada na ESG é apresentada, de forma separada, em outro Manual, denominado **Metodologia de Planejamento Estratégico**.





<b>1 CAPÍTULO I - FUNDAMENTOS AXIOLÓGICOS</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Valores</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Princípios</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Características</b>	<b>11</b>
<b>2 CAPÍTULO II - CONCEITOS FUNDAMENTAIS</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Objetivos Nacionais</b>	<b>13</b>
2.1.1 INTRODUÇÃO	13
2.1.2 OBJETIVOS INDIVIDUAIS E GRUPAIS	14
2.1.3 OBJETIVOS NACIONAIS E O BEM COMUM	15
2.1.4 FATORES CONDICIONANTES	21
<b>2.2 Poder Nacional</b>	<b>24</b>
2.2.1 CONCEITOS	24
2.2.2 CARACTERÍSTICAS	26
2.2.3 ESTRUTURA	27
2.2.4 EXPRESSÕES DO PODER NACIONAL	29
2.2.5 AVALIAÇÃO	30
2.2.6 PREPARO E EMPREGO	31
<b>2.3 Política Nacional</b>	<b>34</b>
2.3.1 CONCEITOS	34
2.3.2 POLÍTICA NACIONAL	35
2.3.3 POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO	36
2.3.4 DESDOBRAMENTOS DAS POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO	37
<b>2.4 Estratégia Nacional</b>	<b>38</b>
2.4.1 CONCEITOS	38
2.4.2 ÓBICES NA ESTRATÉGIA NACIONAL	41
2.4.3 ESTRATÉGIA DE ESTADO	43
2.4.4 ESTRATÉGIA DE GOVERNO	43
<b>3 CAPÍTULO III – EXPRESSÕES DO PODER NACIONAL</b>	<b>44</b>
<b>3.1 Expressão Política</b>	<b>44</b>
3.1.1 CONCEITUAÇÃO	44
3.1.2 FUNDAMENTOS	45
3.1.3 FATORES	49
3.1.4 ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS POLÍTICOS	56
<b>3.2 Expressão Econômica</b>	<b>64</b>
3.2.1 CONCEITUAÇÃO	64
3.2.2 FUNDAMENTOS	66
3.2.3 FATORES	73
3.2.4 ORGANIZAÇÕES E FUNÇÕES	75



<b>3.3 Expressão Psicossocial</b>	<b>76</b>
3.3.1 CONCEITUAÇÃO	76
3.3.2 FUNDAMENTOS	77
3.3.3 FATORES	81
3.3.4 ORGANIZAÇÕES E FUNÇÕES	90
<b>3.4 Expressão Militar</b>	<b>92</b>
3.4.1 CONCEITUAÇÃO	92
3.4.2 FUNDAMENTOS	92
3.4.3 FATORES	96
3.4.4 ORGANIZAÇÕES E FUNÇÕES	101
<b>3.5 Expressão Científica e Tecnológica</b>	<b>102</b>
3.5.1 CONCEITUAÇÃO	102
3.5.2 FUNDAMENTOS	102
3.5.3 FATORES	103
3.5.4 ÓRGÃOS E FUNÇÕES	107
<b>4 CAPÍTULO III – CAMPOS DE APLICAÇÃO DO PODER NACIONAL</b>	<b>109</b>
<b>4.1 Desenvolvimento Nacional</b>	<b>109</b>
4.1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS	109
4.1.2 DESENVOLVIMENTO	116
4.1.3 FUNDAMENTOS DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL	118
4.1.4 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E AS POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO	121
4.1.5 CARACTERDAS POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO	122
4.1.6 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E AS ESTRATÉGIAS DE ESTADO E DE GOVERNO	125
<b>4.2 Segurança e Defesa Nacionais</b>	<b>126</b>
4.2.1 CONCEITOS BÁSICOS	126
4.2.2 SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS	130
4.2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>134</b>



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Poder Nacional	31
---------------------------	----



## 1 CAPÍTULO I - FUNDAMENTOS AXIOLÓGICOS

### 1.1 Valores

Uma doutrina caracteriza-se como um corpo coerente de princípios, conceitos, normas e processos, inspirados em valores. Os valores pressupostos na doutrina, sem os quais não pode ela ser pensada ou utilizada, constituem seus fundamentos axiológicos. Explicitar tais valores é importante, porquanto eles condicionam a harmonia, a coerência e a consistência da doutrina.

Ao cogitar-se os **valores** que alicerçam as ideias aqui contidas, torna-se indispensável levar em consideração os traços prevalentes na cultura da sociedade à qual se destina. É crucial, portanto, identificar a vertente cultural em que ela se insere e, nessa vertente, quais são as concepções dominantes quanto às características, ao papel e ao destino dos seres humanos que a integram.

Situa-se a sociedade brasileira na vertente latina da cultura ocidental, de marcada influência cristã. Sob essa influência, aliada a outras igualmente transcendentais, a realidade do Homem não se esgota, simplesmente, em sua expressão biológica. Nossa cultura reconhece a presença imanente da divindade no ser humano, o que projeta seu destino em termos de infinito e eternidade. Não se lhe desconhece, contudo, a capacidade de construir seu próprio destino: dotado de consciência e vontade, o Homem tem sempre a possibilidade moral de decidir, superando seus condicionamentos em busca da realização de um projeto de vida individual ou familiar.

A **preeminência da pessoa** dá-se na medida em que é nela e por ela, exclusivamente, que se podem e devem realizar os valores supremos. Como pessoa, o Homem se alça acima do Estado, uma vez que seus fins são superiores aos do Estado. Cabe ao Estado e à sociedade proporcionar ao Homem as condições de sua autorrealização. Por isso a liberdade do indivíduo constitui, em nossa cultura, valor prioritário.

A aceitação desse humanismo teísta e cristão de nossa cultura faz-se pela assimilação dos seus valores, mesmo quando não se comungue dos dogmas de fé. Isto se revela pela crença na **superioridade do indivíduo** sobre o grupo, na **liberdade**, na **igualdade** de todos os homens e na **fraternidade**.

A construção de uma ordem social de natureza democrática só é possível quando a **liberdade** é intrínseca a todos os seus integrantes. A liberdade pode tomar diversas formas, como as de expressão do pensamento, de criação, de escolha, de associação, de empreendimento e outras mais, sempre presentes na operacionalização dos diversos conceitos.

A **igualdade** deriva da aceitação de que todos nascem iguais, dotados de



uma mesma dignidade, sagrada e inviolável, na medida em que compartilham um patrimônio moral e espiritual.

Nascidos livres, iguais em dignidade e singulares, os Homens têm direito a buscar, ao longo de sua existência, uma realização pessoal diferenciada, própria, intransferível e em consonância com os padrões impostos pelo grupo ou sociedade em que vivem.

Entretanto, cômicos de sua dignidade essencial e da precariedade da existência terrena, impõe-se aos Homens o dever de **fraternidade**, que também há de servir, em nossa cultura, como parâmetro norteador da vida social.

No âmbito dessa ordem de ideias, os valores que embasam os Fundamentos da Escola Superior de Guerra (ESG), reconhecendo o primado da pessoa e do Bem Comum sobre as estruturas e os grupos sociais, buscam ultrapassar não só uma concepção meramente individualista da convivência social, mas ainda, as concepções coletivistas, que subordinam, de modo absoluto, os valores da pessoa aos da coletividade. Por isso o Bem Comum tornou-se um objetivo-síntese em torno do qual os demais objetivos estão articulados.

Os valores da preeminência da pessoa, da liberdade individual, da igualdade fundamental entre os homens e da fraternidade foram, portanto, os inspiradores do conceito de **Bem Comum**, traduzindo uma visão tomista<sup>7</sup>, que conduz ao seguinte entendimento: "**Ideal de convivência que, transcendendo à busca do bem-estar, permite construir uma sociedade em que todos tenham condições de plena realização de suas potencialidades como pessoas e de conscientização e prática de valores éticos, morais e espirituais**".

O Bem Comum tem um sentido próprio que não se deve confundir com o simples agregar dos bens individuais. É algo que transcende aos interesses, às aspirações e às necessidades individuais e se projeta no todo social, no conjunto dos membros da sociedade e, por conseguinte, pode ser identificado como distinto do bem individual, sem que este tenha de ser suprimido em nome daquele.

A concepção do Bem Comum, circunscrita a uma sociedade nacional, dá origem a determinadas obrigações de seus membros em relação ao corpo social, consubstanciadas não apenas nos planos ético e moral, mas também no ordenamento jurídico-institucional. Em decorrência disso, no chamado Estado de Direito, o Bem Comum constitui-se, entre outros, num processo orientador de deveres e direitos de governantes e governados.

Nas sociedades democráticas, vem-se registrando uma grande preocupação quanto à necessidade de serem reduzidas as desigualdades sociais extremas ou injustificáveis, com base no conceito de **justiça social**. Inspirada no valor maior

---

<sup>7</sup> São Tomás de Aquino (1225-1274) – teólogo, filósofo italiano e padre dominicano do século XII. Foi o fundador da Escola Tomista de filosofia e teologia.



da justiça, a justiça social não só completa os conceitos da democracia e paz social, mas ainda, gera contornos para os objetivos da Nação.

Compondo os valores da liberdade, da igualdade e da fraternidade, a Justiça Social pretende superar a tensão entre a liberdade e a igualdade. Ela representa a superação desse dilema na medida em que propõe, como critério de sua realização, a igualdade de oportunidades, ou seja, uma igualdade de base que enseja a realização diferenciada, a competição justa e, por conseguinte, preserva o espaço da liberdade. Isso não é tarefa exclusiva do Governo, mas um compromisso efetivo de todos, incluindo as organizações, grupos, categorias e classes sociais, com vistas ao Bem Comum.

Ganha relevo, na busca do Bem Comum, o fortalecimento da Vontade Nacional. Portanto, é preciso que todos compreendam a necessidade de participar na promoção do Bem Comum e de exercitar o direito de usufruir os resultados conquistados de forma progressiva, segura, justa e em prazo adequado.

## 1.2 Princípios

No caso das decisões de Estado, os fins são os objetivos próprios da cultura nacional – os **Objetivos Nacionais** – e os meios são os recursos que a Nação aciona, principalmente por intermédio do Estado, para alcançar e manter aqueles fins – o **Poder Nacional** (BRASIL, 1988, Seção 1, p. 1).

Racionalizar essa ação política é, pois, em última análise, aproveitar, no limite das condições, o uso de meios para atingir determinados fins. O que se quer racionalizar é a destinação e o emprego do Poder Nacional para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais, buscando, além disso, aliar o máximo de eficácia ao mais alto nível ético, tanto na identificação e no estabelecimento dos objetivos, quanto na sua conquista e manutenção. Isso significa que a busca da eficácia não deve prescindir de um conjunto de valores que integra e confere unidade, coerência e finalidade a todo o processo de racionalização. Essa orientação ética inspira-se nos valores universais, no constante do preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) e nas peculiaridades decorrentes de nosso processo histórico-cultural.

Assim, a identificação dos objetivos e o emprego dos meios disponíveis devem respeitar alguns princípios que passam a balizar todos os estudos e planejamentos. Na visão da ESG, esses princípios filosóficos são os seguintes:

- **Fidelidade à Democracia;**
- **Preponderância do interesse nacional sobre qualquer outro interesse;** e
- **Valorização do Homem, origem, meio e fim do Desenvolvimento,** síntese das aspirações e interesses nacionais.

Para consubstanciar o primeiro dos princípios filosóficos, **Fidelidade à**



**Democracia**, foram estabelecidos conceitos com os objetivos de homogeneizar conhecimentos e possibilitar a melhor compreensão dos estudos posteriores.

O segundo princípio – a **Preponderância do Interesse Nacional sobre qualquer outro interesse** – será atingido quando governo, elites e povo estiverem conscientizados de que os interesses da Nação estão acima dos interesses individuais e grupais. A satisfação dos interesses nacionais traz, como consequência, a sensação de bem-estar geral, seja pelo atendimento dos interesses individuais e grupais, seja pela renúncia consentida a esses, em benefício de um bem maior.

Caracterizando o terceiro princípio – **Valorização do Homem, origem, meio e fim do desenvolvimento** –, os Fundamentos da ESG têm como objeto o Homem, considerado como pessoa dotada de consciência e liberdade, que encerra valores permanentes e transitórios, cujo destino não se restringe à mera procura do bem estar social, senão que, simultaneamente, busca realizar todas as suas potencialidades, nos planos físico, cultural, moral e espiritual, dado o caráter de globalidade que envolve a natureza humana.

As noções acima mencionadas foram consolidadas nos Conceitos Fundamentais da ESG, compostos de: **Objetivos Nacionais, Poder Nacional, Política Nacional e Estratégia Nacional**.

Por não terem um caráter dogmático, os Fundamentos vêm evoluindo em sintonia com as conquistas do conhecimento humano e com a estatura político-estratégica da Nação, incorporando as grandes transformações ocorridas desde a época da criação da ESG. Refletem, dessa forma, os valores éticos caracterizadores do espírito democrático, consolidados ao longo da história, e são operacionalizados mediante terminologia consentânea e metodologia de planejamento e decisão aplicáveis à gestão nos diferentes níveis da vida nacional.

### 1.3 Características

Ao analisar os Fundamentos da ESG, conclui-se que eles são, principalmente:

- a) **Humanistas:** por considerarem o Homem, dotado de dignidade por sua natureza e seu destino transcendente, centro de todas as preocupações, para o qual devem ser orientadas as políticas e as estratégias;
- b) **Brasileiros:** por estarem alicerçados na cultura brasileira, sobretudo em seus valores, e voltados para a solução dos problemas nacionais;
- c) **Realistas:** por terem como critério básico de avaliação as realidades nacional e internacional, entendidas como um processo histórico, em permanente transformação;
- d) **Espiritualistas:** por considerarem o Homem na sua globalidade, a um só tempo espírito e matéria;
- e) **Democráticos:** por propugnarem pela construção de uma sociedade pluralista, sob a forma de Estado de Direito, na qual o poder emane do povo e



sejam asseguradas as garantias fundamentais da pessoa; nessa visão, o Estado deve estar a serviço do Homem, a quem cabe o direito e o dever de participar, ativa e permanentemente, das decisões nacionais;

f) **Adogmáticos:** por estimularem o livre debate em torno de ideias e proposições, sem defender dogmas ou crenças políticas, religiosas ou ideológicas;

e  
g) **Flexíveis:** por ser possível a sua utilização em diversas atividades de planejamento, nos seus diferentes níveis e fases.





## 2 CAPÍTULO II - CONCEITOS FUNDAMENTAIS

### 2.1 Objetivos Nacionais

#### 2.1.1 INTRODUÇÃO

Os valores e princípios compartilhados por uma sociedade constituem os fundamentos axiológicos que orientam o surgimento de necessidades, interesses e aspirações de toda a coletividade. Na busca de satisfazer a esses anseios, os indivíduos acabam por, de alguma forma, se organizar e agir politicamente.

A ação política pressupõe definir objetivos e conhecer os meios a empregar para atingi-los. Quando o referencial é a Nação, trata-se de identificar e estabelecer os Objetivos Nacionais e, em seguida, de analisar, orientar e aplicar o Poder Nacional.

O conceito de Nação está ligado à ideia de identidade, que possui um sentido fundamentalmente cultural, e que se revela pela existência de um passado comum e pela consciência de interesses e aspirações gerais que canalizam energias vitais para a construção do futuro.

Assim, Nação pode ser entendida como:

**Grupo complexo, constituído por grupos sociais distintos que, ocupando ou não um mesmo espaço territorial, compartilham a mesma evolução histórico-cultural e os mesmos valores, movidos pela vontade de comungar um mesmo destino**

Cabe ressaltar que território e aspectos culturais como língua e religião não constituem, por si sós, elementos definidores de uma nação. Existem nações sem base territorial estabelecida e países que abrigam em suas fronteiras diferentes nações.

Também no que se refere à língua, existem nações que falam múltiplos idiomas e outras que não possuem idioma próprio.

Sendo assim, os elementos caracterizadores de uma nação são, essencialmente, o sentimento de pertencimento e a convicção de um viver coletivo, os quais, integrando uma identidade nacional, orientam a ação dos indivíduos para a conquista de objetivos que permitam atender a necessidades, interesses e aspirações comuns.

A íntima ligação entre os indivíduos que compõem a Nação e os espaços territorial e político em que ela se insere cria vínculos afetivos que despertam o sentimento de Pátria, o civismo e o orgulho nacional.



## 2.1.2 OBJETIVOS INDIVIDUAIS E GRUPAIS

Ao longo de sua existência, o ser humano defronta-se com uma extensa gama de necessidades materiais e de interesses e aspirações de ordem cultural e espiritual. As necessidades, os interesses e as aspirações constituem a base do agir humano, estimulando ou restringindo suas ações. Como resultado da presença da racionalidade nessas atividades, impõe-se ao indivíduo o estabelecimento dos seus próprios **objetivos individuais** e o planejamento das ações, visando a alcançá-los.

Convivendo com seus semelhantes, os seres humanos descobrem uma série de necessidades, interesses e aspirações comuns. À medida que identificam esses vínculos, aflora naturalmente o sentimento de que, por intermédio de uma ação conjunta e solidária, podem tornar mais efetivas suas ações individuais e grupais. Surgem, então, os **objetivos grupais** como referencial para a ação do grupo social.

A origem dos diferentes grupos que integram uma Nação vincula-se à diversidade de necessidades, interesses e aspirações que, em cada local e época, congregam seus integrantes.

A própria ideia de Nação pressupõe a sedimentação continuada, ao longo de gerações, de uma perspectiva comum de integração e estabilidade temporal, na qual tanto os indivíduos quanto os grupos sociais, muito embora diferentes quando observados na dimensão espacial, acabam por se identificar, movidos pelo fato de comungarem uma realidade cultural estável, embaçadora do sentimento de uma origem e destinações comuns.

Entre os mais importantes grupos sociais estão os familiares, os profissionais, os ocupacionais, os religiosos, os políticos, os comunitários, os de lazer, os étnicos e os regionais, os quais induzem seus integrantes à definição de objetivos, às vezes diferenciados ou até mesmo conflitantes.

À medida que a sociedade e a nação se desenvolvem, também os grupos que as integram modificam suas estruturas, redefinem seus valores, interesses, aspirações e objetivos, mantendo desse modo o dinamismo característico de todos os complexos histórico-culturais.

Segundo um prisma amplo, pode-se distinguir, em relação aos grupos sociais, diferentes tipos de afinidades, semelhanças e interesses, como por exemplo aqueles relacionados a:

- a) **sobrevivência**, representando o anseio comum de manter a existência e a vitalidade do grupo;
- b) **expansão**, relacionado com o desejo de ampliação e fortalecimento;
- c) **coesão**, exprimindo o desejo e a necessidade de harmonia interna, mediante a redução dos conflitos;
- d) **influência**, traduzindo a vontade de alterar o comportamento de outros grupos com os quais se relaciona, em benefício de seus próprios interesses; e



e) **integração**, representando a necessidade do estabelecimento da consciência de identidade entre seus componentes, com vistas ao atingimento dos objetivos do grupo.

### 2.1.3 OBJETIVOS NACIONAIS E O BEM COMUM

A evolução histórico-cultural de uma comunidade nacional, ao promover a integração de grupos sociais distintos, gera o surgimento de **valores, necessidades, interesses e aspirações** que transcendem às particularidades grupais, setoriais e regionais e, ao mesmo tempo, conformam as ações individuais e coletivas.

As necessidades são, primeiramente, identificadas no indivíduo para, a partir daí, servirem como referencial para os grupos e para a própria Nação.

Ao lado dos **interesses nacionais**, e em nível mais profundo, como uma verdadeira dimensão integradora que emana da consciência nacional, estão as aspirações nacionais. Estas e aqueles podem estar revestidos de um significado tal que acabam por se confundir com o próprio destino da nacionalidade. São os Objetivos Nacionais.

**Objetivos Nacionais (ON) são aqueles que a Nação busca alcançar, em decorrência da identificação de necessidades, interesses e aspirações, ao longo das fases de sua evolução histórico-cultural** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 186).

A resultante maior decorrente do atendimento das necessidades, interesses e aspirações nacionais é o **Bem Comum**, que pode ser considerado como a síntese dos Objetivos Nacionais.

Deve-se ter em mente, entretanto, que a simples determinação de objetivos, acompanhada do levantamento dos meios necessários para atingi-los, não será suficiente para viabilizar e mobilizar as ações políticas. É preciso que os objetivos representem aquilo que a Nação efetivamente deseja e signifiquem também algo não vedado pela consciência nacional. É preciso, enfim, que todo objetivo seja legítimo, lícito e legal.

Para os estudos e as atividades de planejamento a serem desenvolvidas na ESG, os Objetivos Nacionais podem ser classificados, segundo sua natureza, em três categorias:

- a) Objetivos Fundamentais (OF);
- b) Objetivos de Estado (OE); e
- c) Objetivos de Governo (OG).

#### 2.1.3.1 Objetivos Fundamentais (OF)

Quando se tratar de pontos de referência capazes de responder ao projeto que a Nação tem para seus destinos, os Objetivos Nacionais são denominados



Objetivos Fundamentais, e perduram por longo tempo.

**Objetivos Fundamentais (OF) – são ON voltados para a conquista e preservação dos mais elevados interesses da Nação e de sua identidade, subsistindo por longo tempo** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 174).

#### 2.1.3.1.1 Identificação

Os OF não são estabelecidos nem fixados. Eles derivam do processo histórico-cultural e emergem naturalmente, à medida que as necessidades e interesses da Nação se cristalizam na consciência nacional, representando aspirações que, independentemente de classes, regionalismos, credos religiosos, ideologias políticas, origens étnicas ou outros atributos, a todos irmanam.

Em síntese, os OF simbolizam metas a serem perseguidas perenemente, devendo, por conseguinte, servir de farol a orientar os planos e as ações, não só dos poderes estatais como de todos os membros da sociedade.

Os OF devem ser identificados. Nessa tarefa, papel de destaque cabe às elites, a quem incumbe captar os interesses e aspirações nacionais para, a partir desses, identificar os OF. Refletindo o continuado processo de mudança sociocultural e institucional, esses objetivos representam o referencial maior a nortear todo planejamento em nível nacional.

Ressalta-se, contudo, que os componentes das elites, em que pese sua vinculação grupal específica, não devem estabelecer objetivos que estejam distanciados das aspirações nacionais ou com elas conflitantes, sob pena de frustrarem a comunidade em nome da qual se propõem a agir.

#### 2.1.3.1.2 Caracterização

Para o entendimento do significado de cada OF, faz-se necessária sua caracterização com base na evolução histórica da Nação e na atuação de suas elites, além do exame dos fatores condicionantes internos (humanos, físicos e institucionais) e externos.

Convém ressaltar que os OF propostos e caracterizados adiante têm finalidade, sobretudo, didática. Prestam-se, essencialmente e juntamente com os conceitos de Poder Nacional, Política Nacional e Estratégia Nacional, para compor os elementos necessários às atividades e exercícios de Planejamento Estratégico a serem desenvolvidas na ESG.

##### **a) Democracia**

A **democracia**, como Objetivo Fundamental, apresenta-se com dois significados cardeais. Em primeiro lugar, aponta para a incessante busca de uma sociedade que propicie um estilo de vida identificado pelo respeito à dignidade da pessoa, pela liberdade e pela igualdade de oportunidades. Em segundo lugar,



representa a adoção de um regime político que se caracteriza, essencialmente, por:

- contínuo aprimoramento das instituições e da representação política, sempre procurando adequá-las aos reclamos da realidade nacional;
- legitimidade do exercício do poder político, por intermédio do governo da maioria e do respeito às minorias; e
- organização de um estado de direito que propugne pela efetivação dos seguintes princípios:
  - garantia dos direitos fundamentais do Homem;
  - divisão e harmonia entre os poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário);
  - pluralidade político-partidária, garantindo-se a liberdade de convicção filosófica e política e, também, a possibilidade de organização em partidos políticos;
  - livre participação da sociedade na condução da vida pública;
  - responsabilidade de governantes e governados pela condução da ação política<sup>8</sup>; e
  - alternância no poder.

## **b) Soberania**

A soberania constitui um dos principais alicerces para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Na definição de Caetano, a soberania consiste em:

**[...] um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna, e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes dos outros povos [ ] (CAETANO, 1987, p. 169).**

Em consonância com o supramencionado conceito, a ESG entende a soberania como a manutenção da intangibilidade da Nação, assegurada a capacidade de autodeterminação e de convivência com as demais nações, em termos de igualdade de direitos, não aceitando qualquer forma de intervenção em seus assuntos internos, nem participação em atos dessa natureza em relação a outras nações.

É a qualidade máxima de poder social, por meio da qual as normas e decisões elaboradas pelo Estado prevalecem sobre as normas e decisões emanadas de grupos sociais intermediários, tais como: a família, a escola, a empresa, a igreja, o sindicato, a associação patronal, entre outros.

---

<sup>8</sup> Esta característica traz consigo a ideia do republicanismo e, por conseguinte, traduz a opção por uma república constitucional. Vale lembrar que essa escolha pressupõe a prática consolidada do espírito republicano.



Nesse sentido, ainda segundo as proposições de Caetano (1987, p. 169), entende a ESG que, no âmbito interno, a soberania estatal traduz a superioridade de suas diretrizes na organização da vida comunitária. É manifestada, principalmente, por meio da constituição de um sistema de normas jurídicas capaz de estabelecer as pautas fundamentais do comportamento humano. A noção jurídica de soberania orienta as relações entre Estados e enfatiza a necessidade de legitimação do poder político pela lei.

No âmbito externo, a soberania traduz a ideia de igualdade de todos os Estados na comunidade internacional. O Estado não depende de nenhum poder supranacional e só se considera vinculado pelas normas de direito internacional resultantes de tratados livremente celebrados. Não aceita, portanto, qualquer forma de intervenção em seus assuntos internos e nem participa de atos dessa natureza em relação a outras Nações.

### **c) Progresso**

O progresso é uma constatação com base em comparações de dados colhidos no passado e no presente, e se manifesta de modo mais claro e evidente como consequência de um continuado processo de desenvolvimento.

Por seu turno, conforme apontam Vasconcelos e Garcia (2000, p. 205), o desenvolvimento de uma nação apresenta-se não só como resultado do crescimento econômico, mas também como melhoria na qualidade de vida da população. Ou seja, a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia deve resultar na “[...] melhoria dos indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia)”.

Entende-se o desenvolvimento como um processo social global, em que todas as estruturas passam por contínuas e profundas transformações, não tendo sentido, a rigor, falar-se apenas em desenvolvimento político, econômico, social ou tecnológico, a não ser por motivos metodológicos, constituindo-se um equívoco primário confundir o desenvolvimento com o crescimento.

Portanto, a verdadeira dimensão do desenvolvimento não está, exclusivamente, nos números e indicadores da amplitude do crescimento material, mas nas transformações que a sociedade é capaz de realizar, tendo em vista a aproximação ao ideal do Bem Comum.

Assim sendo, entende-se o **progresso** como um processo de permanente aperfeiçoamento e desenvolvimento do homem, de seus atributos físicos, espirituais, intelectuais e morais, da sua qualidade de vida enfim, para que ele, compartilhando aspirações nacionais, tenha condições de participar da formação e



dos benefícios de uma sociedade cada vez mais próspera.

Nesse sentido, o progresso possui, entre outras, as seguintes características:

- adequado crescimento econômico;
- justa distribuição de renda;
- aperfeiçoamento moral e espiritual do homem;
- capacidade estatal de prover segurança ao cidadão;
- padrões de vida elevados;
- ética e eficácia no plano político; e
- constante avanço científico e tecnológico.

Cabe, por fim, ressaltar que as ideias aqui abordadas, a respeito de progresso, desenvolvimento e crescimento, levam em conta os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. É por meio do trabalho que o homem garante a sua subsistência e promove o crescimento do país, devendo-se, pois, garantir ao trabalhador liberdade, respeito e dignidade. E como salienta Barile (1984, p. 105), “[...] a garantia de proteção ao trabalho não engloba somente o trabalhador subordinado, mas também aquele autônomo e o empregador, enquanto empreendedor do crescimento do país”.

#### **d) Integridade do Patrimônio Nacional**

Este OF diz respeito à preservação da identidade nacional. Em outras palavras, sua consecução liga-se à própria viabilidade do Brasil como Nação livre e soberana e está alicerçado em três componentes:

- integridade do Território, envolvendo o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental, bem como o espaço aéreo sobrejacente;
- integridade dos bens públicos, dos recursos naturais e do meio ambiente, preservando-os da exploração predatória; e
- integridade do patrimônio histórico-cultural, representado pela língua, costumes e tradições.

#### **e) Integração Nacional**

Integração nacional significa, antes de mais nada, a incorporação de todo o território ao contexto político e socioeconômico da Nação. Implica as facilidades de transportes e comunicações em todos os seus modais e variantes, de modo a facultar ao cidadão o acesso irrestrito aos mais recônditos recantos do País.

Significa também viabilizar a todos os nacionais o acesso a níveis dignos de subsistência, tais como condições de nutrição, habitação, educação, saúde, trabalho, renda e outros itens de relevante interesse social, com vistas a desenvolver e a reforçar os sentimentos de pertencimento e de identidade nacional.



A meta é a consolidação da comunidade nacional, de forma solidária e sem preconceitos ou disparidades gritantes, visando à participação consciente e crescente dos cidadãos em todos os setores da vida nacional, no esforço comum para preservar os valores da nacionalidade e reduzir desequilíbrios regionais e sociais.

#### **f) Paz Social**

Este OF demanda a prática de alguns princípios e valores essenciais para o conjunto da nacionalidade, como a isonomia, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, com a proscrição da prática de qualquer forma de discriminação ou preconceito.

O exercício da cidadania, no Estado Democrático de Direito, pressupõe o contraste entre a garantia de direitos e o cumprimento de deveres e obrigações individuais, dentro de uma estrutura político-social-jurídica cuja missão é assegurar que todos os cidadãos sejam iguais perante a lei.

A dignidade é valor moral e espiritual inerente à pessoa humana, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável e que traz consigo a expectativa do respeito por parte das demais pessoas. Centro da ordem republicana e democrática, a dignidade da pessoa humana emerge como princípio estruturante-normativo a orientar a formulação de políticas que visem garantir as condições mínimas de vida digna para todos.

Na visão de uma sociedade que cultua valores espirituais, a **paz social** constitui condição necessária e efeito desejado. Ela representa um valor não imposto, mas decorrente do consenso, na busca de uma sociedade caracterizada pela conciliação e harmonia entre pessoas e grupos, entre o capital e o trabalho, e por um sentido de justiça social que valorize as potencialidades da vida em comum, beneficiando a cada cidadão e ao conjunto da sociedade.

#### 2.1.3.2 Objetivos de Estados (OE)

São objetivos nacionais intermediários, estabelecidos para o atendimento de necessidades, interesses e aspirações da sociedade nacional, mediatas ou imediatas, consideradas de alta relevância para a conquista e manutenção dos OF.

Os OE devem traduzir uma visão prospectiva, relativa ao futuro mediato da sociedade nacional, e a efetiva vontade de ver concretizados seus anseios. São, assim, objetivos que ultrapassam os compromissos característicos da ação governamental.

Os OE devem resultar de amplo debate e ser aceitos pela maioria, condição que destaca a importância da participação das Elites no seu estabelecimento.





**Objetivos de Estado (OE) – são Objetivos Nacionais intermediários, voltados para o atendimento de necessidades, interesses e aspirações, considerados de alta relevância para atingir, consolidar e manter os Objetivos Fundamentais** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 186).

Os OE, embora sejam estabelecidos por um Governo, devem refletir um consenso nacional sobre aspirações relevantes e, assim, deverá ser buscado o seu atingimento pelas sucessivas administrações, mediante o estabelecimento de outros objetivos intermediários.

#### 2.1.3.3 Objetivos de Governo (OG)

A dinâmica da conjuntura impõe condições distintas quanto à caracterização e ao atendimento das necessidades, interesses e aspirações nacionais, levando à fixação de objetivos circunstanciais adequados àquelas condições: são os Objetivos de Governo (OG).

**Objetivos de Governo (OG) são Objetivos Nacionais intermediários voltados para o atendimento imediato de necessidades, interesses e aspirações da sociedade, decorrentes de situações conjunturais em um ou mais períodos de Governo** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 186).

#### 2.1.4 FATORES CONDICIONANTES

A universalidade das necessidades primárias do ser humano e a similitude das condições existenciais das nações determinam a caracterização de alguns Objetivos Nacionais comuns à quase totalidade das comunidades. Todavia, as formas de explicitação, de conquista e manutenção dos objetivos serão histórica e culturalmente distintas.

Além daqueles objetivos comungados extensivamente pelas diversas comunidades, outros há que são especificamente estabelecidos pelas diferentes nações, ao longo de sua evolução, em face de variáveis (fatores condicionantes) que atuam no decorrer do processo histórico-cultural de cada nação.

Esses fatores condicionantes podem ser internos ou externos. Os internos dizem respeito à evolução histórico-cultural da comunidade nacional; os externos, à presença da Nação na comunidade internacional e permitem compreender a forma como tal realidade interage com os interesses e aspirações nascidos da própria cultura nacional.

##### 2.1.4.1 Fatores Condicionantes Internos

Os Fatores Condicionantes Internos referem-se a aspectos humanos, fisiográficos e institucionais.



#### 2.1.4.1.1 Fatores Condicionantes Humanos

Os Fatores Condicionantes Humanos representam as variáveis básicas no processo de formação da nacionalidade, pois expressam os elementos dinâmicos da vontade nacional. Dentre eles, destacam-se: o Caráter Nacional e as Elites.

##### **a) Caráter Nacional**

Ao longo da formação da comunidade nacional, diferentes grupos étnicos, com traços culturais distintos, integram-se, constituindo uma realidade com características próprias. Surgem formas específicas de sentir, pensar e agir que, em determinado momento, constituem bases significativas da ação política de cada povo.

O caráter nacional não pode ser entendido como generalização de traços individuais. Decorre de um processo histórico-cultural, em que a interação dos elementos que constituem a Nação lhe confere caráter dinâmico, evoluindo e transformando-se ao longo desse processo.

##### **b) Elites**

Outro fator condicionante para a identificação e estabelecimento dos Objetivos Nacionais é representado pelas Elites, na captação e interpretação das necessidades, interesses e aspirações nacionais. Mesmo que se reconheça a comunidade nacional como o conjunto de todos os seus integrantes, não há como deixar de reconhecer o papel de liderança desempenhado por determinados grupos na condução do processo evolutivo de toda a sociedade. A esses grupos, mais ou menos difusos, denominamos Elites.

**Elites são conjuntos de pessoas que, no governo ou nos diferentes segmentos da sociedade nacional, exercem papéis de condução ou representação das necessidades, dos interesses e das aspirações coletivas** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2014, p. 30)

Essa condução ou representação decorre de um processo natural e legítimo em que a coletividade, ao exprimir o seu querer, o faz por intermédio da ação de parcela de seus integrantes.

#### 2.1.4.1.2 Fatores Condicionantes Fisiográficos

A identificação dos OF e o estabelecimento dos OE e dos OG têm no ambiente físico outro fator condicionante de fundamental importância.

A relação do Homem com o entorno e o seu esforço para transformar os recursos potenciais em riqueza são de grande relevância para a fixação dos OG.

Outro ponto importante a ser considerado é a necessidade de utilizar a natureza sem degradá-la, preservando os meios de subsistência para as futuras gerações.



A extensão territorial, o posicionamento geográfico, a suficiência, abundância ou escassez de recursos naturais, o clima e o relevo limitam ou facilitam a formação da identidade nacional. Por outro lado, as nações terão objetivos distintos conforme sejam mediterrâneas, insulares, tropicais, temperadas ou frias, possuam grande ou pequena extensão territorial, fartura ou carência de recursos minerais e assim por diante.

#### 2.1.4.1.3 Fatores Condicionantes Institucionais

As Instituições representam um complexo integrado de ideias, sentimentos, normas, padrões de comportamento e relações interpessoais, criado para responder às necessidades, aos interesses e às aspirações de uma comunidade nacional, refletindo, de um lado, a identidade cultural de um povo e, de outro, as transformações que ocorrem ao longo do processo histórico-social.

Tais transformações acontecem, quer por motivos endógenos, quer como resultado do contato e interação com outras culturas. Nesse último caso, tanto pode ocorrer a assimilação de traços exógenos, mantida a identidade do grupo nacional, quanto ocorrer um choque cultural, com o possível desaparecimento desta identidade.

#### 2.1.4.1.4 Fatores Concionantes Externos

As relações internacionais determinam condições ou circunstâncias que ampliam ou restringem, estimulam ou limitam o poder e o prestígio das nações e influenciam no resultado da cooperação, da competição ou do conflito entre elas.

Quando se analisam o surgimento e o desenvolvimento das nações, constata-se que algumas se apresentam em expansão, outras em estado estacionário e outras em decadência. Essas situações representam condicionantes à identificação e ao estabelecimento dos ON.

Qualquer que seja o nível em que se encontrem as nações no contexto das relações internacionais, o que se projeta são seus interesses e aspirações. Assim, no terreno das influências recíprocas, cada nação busca conquistar e manter seus objetivos ou preservar seus legítimos interesses, o que, de pronto, contribui para a existência de áreas de cooperação, de competição ou de conflito.

Os fatores condicionantes dos ON não se restringem aos limites geográficos ou sociais da comunidade nacional, havendo profunda interação entre fatores internos e externos, num processo de mútua influência.



## 2.2 Poder Nacional

### 2.2.1 CONCEITOS

O conceito de Poder admite diversas acepções: a capacidade de realizar algo; a habilidade em se obter resultados desejados; a competência para afetar o comportamento das pessoas de modo a viabilizar tais resultados; a capacidade de resistir a pressões, entre outras. Em síntese, é a capacidade de realização, a despeito de ações em contrário, apresentando vertentes ofensivas e reativas.

Assim, o Poder apresenta-se como uma conjugação interdependente de vontades e meios voltados para o alcance e preservação de uma finalidade. A vontade, por ser um elemento imprescindível na sua manifestação, torna-o um fenômeno essencialmente humano, característico de um indivíduo ou grupo de indivíduos.

A dimensão do Poder de um grupo social tem como base o conjunto de meios à disposição da vontade coletiva, isto é, da vontade comum aos subgrupos e aos indivíduos.

Portanto, a vontade de ter satisfeita uma necessidade, interesse ou aspiração não basta. É preciso que à vontade se some a capacidade de alcançar tal satisfação. Ou seja, é preciso que existam os meios necessários e suficientes que integralizam esse Poder. Para satisfazer àquelas necessidades, interesses e aspirações, que se traduzem como objetivos, o homem, movido por sua vontade e, ao mesmo tempo, direcionando-a, deve utilizar-se de meios adequados e disponíveis, entre os quais ele mesmo se inclui.

Quando o referencial é a Nação, o Poder Nacional reflete sempre as possibilidades e limitações dos homens que a constituem e dos meios de que dispõem, nas suas características globais e nos efeitos de seu emprego.

A visualização do Poder Nacional como um sistema complexo é coerente com o reconhecimento da integralidade como uma de suas características marcantes. O sentido mútuo das relações entre os homens que o constitui e os meios de que dispõe aquele Poder, bem como a afirmativa de ser ele uno e indivisível, aspectos mais evidentes quando vistos sob o enfoque de poder em ação, reafirmam essa integralidade e reforçam seu caráter sistêmico.

Entretanto, sendo a manifestação de um sistema social e, em si mesmo, um sistema, o Poder Nacional se expressa de diversas formas, notadamente nos aspectos político, econômico, psicossocial, militar e científico-tecnológico, o que, didaticamente, permite a análise de suas características e de seu valor.

A Nação, ao organizar-se politicamente, escolhe um modo de aglutinar, expressar e aplicar o seu Poder de maneira mais eficaz, mediante a criação de



uma macroinstituição especial – o Estado<sup>9</sup> – a quem delega a faculdade de instituir e pôr em execução o processo político-jurídico, a coordenação da vontade coletiva e a aplicação judiciosa de parte substancial de seu Poder.

Para se chegar a um conceito de Estado, deve-se considerar a existência de três elementos que o integram. Embora haja divergências terminológicas entre autores<sup>10</sup>, pode-se considerar que esses elementos são: **Povo, Território e Soberania** (BOBBIO, 1985, p. 94). Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade.

Alexandre Groppali entende por Estado:

**[...] a pessoa jurídica soberana, constituída de um povo organizado sobre um território, sob o comando de um poder supremo, para fins de defesa, ordem, bem-estar e progresso social. (GROPALI, 1968, p. 303)**

O povo é o elemento humano na formação do Estado. É o conjunto de cidadãos jurídica e politicamente vinculados ao Estado, tendo sua nacionalidade associada a esse Estado. Seu conceito não deve ser confundido com o de população, que consiste no total de pessoas que vivem dentro do território de um Estado, a cujas normas jurídicas se acham obrigatoriamente sujeitas, ainda que não se vinculem politicamente.

O território é o elemento material, espacial ou físico do Estado; é a sua base geográfica, compreendendo a superfície que o Estado ocupa, seu mar territorial e o espaço aéreo. Segundo Kelsen (2005, p. 300), "o território é a base física, o âmbito geográfico da nação, onde ocorre a validade de sua ordem jurídica".

Entende-se soberania como a manutenção da intangibilidade da Nação, assegurada a capacidade de autodeterminação e de convivência com as demais nações em termos de igualdade de direitos, não aceitando qualquer forma de intervenção em seus assuntos internos, nem participação em atos dessa natureza em relação a outras Nações.

A partir dos elementos mencionados, um conceito de Estado, já consagrado e apresentado por Queiroz Lima (apud, MALUF, 1995, p. 18) é:

**Estado é a Nação politicamente organizada.**

Tem-se, portanto, que o Estado é uma instituição organizada pela Nação com

---

<sup>9</sup> Historicamente, a palavra "estado" foi utilizada, primeiramente, por Nicolau Maquiavel (1994) em sua obra "O príncipe" – escrita em 1513 e publicada pela primeira vez em 1532. Seu emprego para fins de designar unidades políticas independentes se generalizou a partir dos Tratados de Westfália, de 1648, que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos. A partir desse evento, a posição jurídica dos habitantes da Europa e sua relação com os poderes públicos estariam determinadas por sua vinculação a unidades políticas territoriais, submetidas, cada uma delas, a um poder único e absoluto.

<sup>10</sup> Para De Cicco e Gonzaga (2012, p. 48), os elementos constitutivos do Estado são: população, território e governo. Já Bobbio (1985, p. 94) entende como sendo: povo, território e soberania. Para fins de estudos sobre poder, adotou-se, aqui, a visão de Bobbio.



a finalidade precípua de dotar o Governo dos recursos destinados à conquista e à manutenção dos Objetivos Nacionais. Por conseguinte, essa mesma Nação torna o Estado o detentor monopolista dos meios legítimos de coerção (WEBER, 2003, p. 9), não só para evitar a violência e a anarquia entre os indivíduos, mas, principalmente, para garantir a ordem instituída.

Assim, a Nação atribui ao Estado um poder a ser exercido pelo Governo, mandatário daquela. Esse poder do Estado, ou poder estatal, corresponde, destarte, ao segmento politicamente institucionalizado do Poder Nacional.

Por seu turno, e em nível mais abrangente, o conceito de Poder Nacional destaca o papel do homem em sua composição, para que ele não figure apenas como mais um daqueles meios de que o poder dispõe, valorizando, assim, sua tríplice condição de origem do Poder Nacional, de agente principal de seu emprego e de destinatário final dos resultados assim obtidos.

**Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, para alcançar e manter os objetivos nacionais. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científica e tecnológica.**  
(BRASIL, 2007, p. 200).

Neste conceito estão contidos os elementos essenciais que compõem o Poder Nacional: o **Homem**, a **Vontade** e os **Meios**, sendo a Vontade Nacional entendida como a interpretação pelas Elites dos anseios da sociedade nacional.

## 2.2.2 CARACTERÍSTICAS

Dentre as características do Poder Nacional, destacam-se:

- sentido instrumental;
- caráter de integralidade; e
- relatividade.

### 2.2.2.1 Sentido Instrumental

Há que se entender o Poder como um meio para a produção de efeitos. Por isso, muito mais que a preocupação com o poder sobre, o que se tem em vista é o poder para. O Poder Nacional é instrumento, sendo incorreto vê-lo como um fim em si mesmo.

É certo que o atingimento de objetivos sempre exige uma capacidade de atuar sobre algo ou alguém, já que o Poder não se aplica no vazio, e sim no meio social, seja no âmbito da própria Nação, seja fora dela, onde quer que se façam presentes óbices, materiais ou não-materiais, dotados ou desprovidos de vontade, com maior ou menor capacidade de se oporem aos propósitos para os quais o Poder é aplicado.

Para a superação de um óbice, é necessário que ele seja eliminado, afastado,



neutralizado ou, até mesmo, transformado em fator de cooperação; em outras palavras, que o Poder seja capaz de atuar sobre um óbice para chegar a quaisquer dessas soluções.

No entanto, o propósito último do uso do Poder não é superar obstáculos, mas alcançar objetivos. Por isso entende-se que o Poder Nacional é o instrumento de que dispõe a Nação para conquistar e manter seus objetivos.

#### 2.2.2.2 Caráter de Integralidade

O caráter de integralidade do Poder Nacional resulta da relação sistêmica dos seus componentes. Esse resultado é mais do que a simples soma dos componentes: é a resultante do efeito sinérgico, em que todos eles se intercondicionam, se interligam e se completam, gerando, no processo, uma nova dimensão que não está nos indivíduos nem nos grupos, mas desponta no todo.

#### 2.2.2.3 Relatividade

É necessário levar em conta que há um aspecto de relatividade entre o Poder Nacional e os óbices antepostos ao seu emprego. Assim, seu valor é sempre relativo e a avaliação de sua capacidade exige uma análise racional, abrangente e cuidadosa.

O Poder Nacional caracteriza-se, também, por seu estreito condicionamento aos fatores tempo e espaço. Ao tempo, em função dos meios disponíveis, que variam de época a época; e ao espaço, em função de sua dupla esfera de atuação, interna e externa, sendo, nesse último caso, necessária sua comparação com outro Poder Nacional.

### 2.2.3 ESTRUTURA

Há múltiplas concepções sobre a estrutura do Poder Nacional. Variam os critérios adotados para analisá-lo, as nomenclaturas e a interpretação de seus principais elementos.

A ESG, com a preocupação de permitir uma análise pragmática, adotou a seguinte constituição para a estrutura do Poder Nacional:

- Fundamentos: elementos básicos pelos quais o Poder Nacional se expressa;
- Fatores: elementos dinâmicos que influem sobre os Fundamentos, valorizando-os ou depreciando-os;
- Organizações: agentes que promovem os Fatores; e
- Funções: as desempenhadas pelas Organizações.



### 2.2.3.1 Fundamentos

O estudo dos Fundamentos do Poder Nacional – **Homem, Terra e Instituições** – permite analisar o Poder Nacional, qualquer que seja sua estrutura.

O **Homem** apresenta-se como núcleo de valores espirituais e é, por isso, o valor mais alto de uma nação.

O supracitado entendimento, revelador de total antropocentrismo, não apenas reconhece seu papel como essência do Poder Nacional, mas o posiciona, também, como agente e beneficiário desse Poder.

No processo de desenvolvimento, quando começa a predominar o espírito de nacionalidade, a sociedade humana tende a procurar uma base física para ser habitada em caráter permanente e ser conservada íntegra sob seu domínio: a **Terra**, compreendendo o espaço territorial limitado pelas fronteiras (terrestres, marítimas e aeroespaciais). Na sequência, as forças que a integram se tornam mais sólidas, pelo interesse comum em mantê-la. Em suma, a ocupação de um certo espaço territorial é anseio normal para a consolidação e para a estabilidade de uma nação.

As relações entre **Homem** e **Terra** são da maior importância para a sobrevivência e o desenvolvimento de uma nação. No processo de formação e evolução histórica, o Homem é fortemente influenciado pelo ambiente que habita, levando-o a ajustá-lo aos seus objetivos.

Para coordenar a convivência e disciplinar o conjunto das atividades do Homem, a comunidade nacional se orienta segundo determinados padrões sociais, políticos, econômicos, militares e científico-tecnológicos. Esses padrões organizados da vida nacional, indispensáveis ao desenvolvimento e à segurança da Nação, conformam as **Instituições**. Assim, as Instituições constituem o complexo integrado por ideias, normas, padrões de comportamento e relações inter-humanas, organizado em torno de um interesse socialmente reconhecido.

As Instituições exercem funções normativas, mediante as quais controlam o funcionamento de uma parte diferenciada da estrutura social, com vistas a atender a necessidades vitais do grupo, e operativas, que orientam as organizações e as funções por elas desempenhadas.

Finalmente, tais Fundamentos – **Homem, Terra e Instituições** – embora se encontrem em permanente interação, podem ser estudados separadamente em seus aspectos puramente físicos, demográficos, sociais, políticos, econômicos e outros.





### 2.2.3.2 Fatores

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

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

A atuação dos Fatores sobre os Fundamentos reflete-se de modo mais nítido no funcionamento das organizações por meio das quais é empregado o Poder Nacional.

### 2.2.3.3 Organizações e Funções

O Poder Nacional pode ser analisado como um todo integrado, sob o ponto de vista estrutural e funcional de suas **organizações**.

As Organizações são os agentes que promovem os fatores.

As **Funções** que devem ser estudadas são aquelas desempenhadas pelas Organizações.

### 2.2.4 EXPRESSÕES DO PODER NACIONAL

O Poder Nacional deve ser sempre entendido como um todo, uno e indivisível. Entretanto, para compreender os elementos estruturais anteriormente referidos, pode-se estudá-lo segundo suas manifestações, que se processam por intermédio de cinco Expressões, a saber:

- Política;
- Econômica;
- Psicossocial;
- Militar; e
- Científica e tecnológica

O estudo do Poder Nacional repartido nessas cinco Expressões visa facilitar o trabalho de sua avaliação e, em consequência, de sua racional aplicação no âmbito de um processo de planejamento.

Nesse tipo de análise, os Fundamentos do Poder Nacional manifestar-se-ão diferentemente em cada uma das Expressões. Assim, esses Fundamentos (Homem – Terra – Instituições) apresentam-se diferenciados, conforme o quadro resumo a seguir:



### Quadro 1 – Poder Nacional

PODER NACIONAL					
Fundamentos	Expressões				
	Política	Econômica	Psicossocial	Militar	C&T
<b>Homem</b>	Povo	Recursos	Pessoa	Recursos	Recursos Humanos
<b>Terra</b>	Território	Recursos Naturais	Ambiente	Território	Recursos Naturais e Materiais
<b>Instituições</b>	Instituições Políticas	Instituições Econômicas	Instituições Sociais	Instituições Militares	Instituições de C&T

Fonte: ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2014, p. 41.

Cada Expressão do Poder Nacional caracteriza-se por ser constituída, predominantemente, por elementos de uma mesma natureza.

Deve-se, no entanto, observar que uma Expressão do Poder Nacional pode:

- além de produzir efeitos em sua dimensão específica, causar reflexos nas demais Expressões; e
- ser constituída de elementos de qualquer natureza, embora nela predominem os que lhe são peculiares.

Considerando a unidade do Poder Nacional, é necessário ressaltar que cada Expressão, ao mesmo tempo em que se caracteriza pela produção de efeitos prevalentes de uma certa natureza, não pode jamais ser considerada isoladamente.

Observa-se que, em função de situações conjunturais, qualquer uma das Expressões pode ganhar relevância e projeção. No entanto, o caráter de unidade do Poder Nacional não se perde.

Enfim, didaticamente, mostra-se vantajoso e prático analisar o Poder Nacional sob o enfoque de suas manifestações (política, econômica, psicossocial, militar e científica-tecnológica), caracterizando-se cada qual pelos efeitos prevalentes a serem obtidos.

#### 2.2.5 AVALIAÇÃO

A impossibilidade de uma nação dispor de poder suficiente para alcançar todos os seus objetivos implica a necessidade de conformá-lo adequadamente, o que se inicia com um processo de avaliação do Poder Nacional. Tal avaliação inclui o exame de suas possibilidades, de suas vulnerabilidades em relação aos óbices e a formulação de juízo de valor sobre sua capacidade.

A Avaliação do Poder Nacional propicia o conhecimento dos recursos de que dispõe a Nação e da viabilidade de sua aplicação. Essa Avaliação indica a capacidade que tem o Poder Nacional para atender às necessidades básicas. Se esse atendimento for possível, essas necessidades darão origem a Objetivos de



Estado e Objetivos de Governo.

Entretanto, se algumas dessas Necessidades não puderem ser atendidas imediatamente, por incapacidade do Poder Nacional, cumpre fortalecê-lo, mediante o estabelecimento de Objetivos de Estado ou de Governo com essa finalidade.

Jablonsky (2006 apud SERRÃO, 2009, p. 9) considera o poder como sendo composto das seguintes dimensões: "**relacional, dinâmica e situacional**":

- **relacional**, no sentido de que o poder de **A** para influenciar as ações de **B** não é intrínseco a **A**, não é absoluto, depende também do poder de **B**;
- **dinâmica**, porque mudanças em algum ou alguns dos elementos de poder de um país, como crescimento econômico, grandes avanços em tecnologia militar, descoberta ou escassez de recursos naturais, podem alterar as relações de poder no sistema internacional; e

- **situacional**, pelo fato de que nem todos os elementos ou a combinação deles podem ser utilizados em qualquer situação frente a qualquer "adversário".

Constituem aspectos essenciais a serem considerados na avaliação:

- o fato de o Poder Nacional, como um todo, se destinar a atender tanto às necessidades de Desenvolvimento quanto às de Segurança;
- o grande número de dados, sua complexidade e a natureza subjetiva dos fatores a examinar e a avaliar;
- a impossibilidade de obter informações precisas sobre alguns óbices;
- a influência dos Fatores sobre todos os elementos da estrutura do Poder Nacional e sobre as relações sistêmicas entre eles;
- a variação do Poder Nacional; e
- a relatividade do Poder Nacional, no tempo e no espaço.

O Poder Nacional de um país é de difícil mensuração, sendo relevante não só o que ele julga possuir mas também o que outros países lhe atribuem. Três são os erros mais frequentes nessa avaliação:

- considerar o Poder Nacional de modo absoluto, não o relacionando com as necessidades e com os óbices;
- desprezar a dinâmica dos Fatores; e
- atribuir importância exclusiva a um só de seus componentes, não levando em conta a relação sistêmica entre eles.

Ainda que sujeita a erros, a avaliação é um processo indispensável para o conhecimento da capacidade do Poder Nacional, permitindo detectar vulnerabilidades e óbices. Embora possua caráter subjetivo, a predominância é de dados objetivos, quantificáveis, pois se utilizam, fundamentalmente, de dados e indicadores atinentes a todas as áreas de interesse.

#### 2.2.6 PREPARO E EMPREGO

O preparo do Poder Nacional consiste em um conjunto de atividades executadas com o objetivo de fortalecê-lo, seja mantendo e aperfeiçoando o poder existente, seja **transformando potencial em poder**.



O emprego do Poder Nacional consiste em seu uso, por intermédio de políticas e estratégias que propiciem as condições de segurança necessárias ao processo de desenvolvimento da Nação. A eficiência e a eficácia do emprego do Poder Nacional dependem de sua correta avaliação.

#### 2.2.6.1 Potencial e Poder

Em face da característica dinâmica do Poder Nacional, meios disponíveis para serem empregados em dado momento poderão perder essa condição. Por outro lado, meios não disponíveis poderão, mediante adequado preparo, tornar-se suscetíveis de emprego futuro.

Assim, é fundamental conhecer o estado em que se encontra o Poder Nacional no momento de sua avaliação e prever aquele em que se encontrará, quando de sua aplicação.

Dessas considerações decorrem vários entendimentos.

Assim sendo, o Poder Nacional Atual encerra a noção de elementos existentes, prontos e disponíveis para a aplicação imediata, visando alcançar determinado fim.

Da mesma forma, o Potencial Nacional é o conjunto de Homens e Meios de que dispõe a Nação, em estado latente, passível de ser transformado em Poder; e Potencial Nacional Utilizável é a parcela do Potencial Nacional passível de ser transformada em Poder em um prazo determinado. Essa transformação é obtida por meio de medidas de mobilização.

O Poder Nacional Atual pode sofrer desgaste, vindo a ser reduzido no futuro; mas pode vir a ser maior à medida que os resultados da transformação do Potencial Nacional em Poder superem os efeitos decorrentes daquele desgaste.

Poder Nacional Futuro é o conjunto dos Homens e Meios de que irá dispor a Nação, ao fim de um prazo determinado, para alcançar e preservar os Objetivos Nacionais.

Conhecido o estado atual e potencial do Poder Nacional, é fundamental que sua aplicação se efetue com eficiência e eficácia, evitando-se perdas que possam comprometer seu estado futuro. Para isso, as ações a empreender deverão estar ajustadas com a conjuntura e envolver a sociedade nacional, como agente beneficiária direta dos resultados. Essas condições exigem planejamento e condução adequados por parte dos representantes da própria sociedade nacional – o Governo – que, por delegação, aplicará a parcela do Poder Nacional que lhe é disponibilizada, para alcançar e preservar os Objetivos de Estado e de Governo, induzindo a participação da sociedade como um todo no processo. A essa parcela do Poder Nacional, disponibilizada aos representantes da sociedade para em seu nome atuar, denomina-se Poder Estatal.



**Poder Estatal é a parcela do Poder Nacional disponibilizada ao Governo pela sociedade nacional para que sejam alcançados e preservados os Objetivos de Estado e de Governo** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2014, p. 47).

#### 2.2.6.2 Âmbitos de Atuação

Tendo em vista que a finalidade do Poder Nacional é a de promover o alcance e a manutenção dos Objetivos Nacionais, e considerando que esses se situam tanto no âmbito interno quanto no externo, conclui-se que sua atuação ocorrerá nos dois ambientes.

No âmbito interno, atua principalmente na garantia da segurança e na promoção do desenvolvimento. Externamente, atua como instrumento de afirmação da soberania, embora em condições normais seu emprego natural deva estar voltado para aumentar a projeção internacional da Nação em todos os seus campos de interesse, em clima de cooperação ou de superação dos conflitos naturais da convivência com outras nações.

#### 2.2.6.3 Projeção

A projeção do Poder Nacional pode decorrer naturalmente ou como resultado desejado de uma afirmação de presença no contexto internacional, sendo resultante de manifestações de todas as Expressões do Poder Nacional, tais como projeção cultural, política, econômica, científica-tecnológica, militar e outras.

**Projeção do Poder Nacional é o processo pelo qual a Nação aumenta sua influência no cenário internacional, por intermédio da manifestação produzida com o emprego de recursos de todas as Expressões de seu Poder Nacional.**

#### 2.2.6.4 Estatura Política e Estratégica

O processo natural ou intencional de projeção de Poder leva uma nação a ter participação e influência significativas no contexto internacional, não apenas pela capacidade de definir e perseguir seus objetivos, mas, também, pelo modo como esse Poder é percebido e avaliado por outras nações.

Essa situação é o que define a Estatura Político-Estratégica Nacional, caracterizada por um conjunto de atributos que inclui os elementos estruturais do Poder Nacional de que ela dispõe e a capacidade de fazê-los atuar em nome dos seus interesses. Essa capacidade resulta do engajamento e da percepção da sociedade acerca da própria nação e da percepção de cada uma das demais nações.

**A Estatura Político-Estratégica de uma nação é o conjunto de atributos que são percebidos e reconhecidos pelas demais nações, e que definem o nível relativo de sua participação e influência no contexto internacional.**



## 2.3 Política Nacional

### 2.3.1 CONCEITOS

#### 2.3.1.1 Política

A política é um fato natural da convivência humana. Os mais antigos indícios da presença do homem na Terra já o mostram vivendo em grupos, em função de sua segurança. Mas, se desde os primórdios os homens vivem agrupados, se a vida solitária é uma exceção, e a social, uma exigência da própria natureza humana, os problemas concernentes à direção e à liderança, no grupo social, impõem uma relativa especialização de funções, embrião de uma futura ordem social.

Bobbio conceitua a política como "a atividade ou conjunto de atividades que têm, de algum modo, como termo de referência, a *polis* ou, o Estado" (BOBBIO, 2000, p. 160).

Já Crick define a política como "a atividade através da qual são conciliados os diferentes interesses, [...] para o bem-estar e a sobrevivência de toda a comunidade" (CRICK, 1981, p. 6).

E, para Deutsch, a política consiste em "processos de tomada de decisões através de meios públicos" (DEUTSCH, 1979, p. 27-28).

Assim, cabe à sociedade nacional, por meio da política, estabelecer os seus objetivos e, nesses apoiada, compor uma ordem social justa, distinguir o setor público do privado, estruturar o Estado, garantir os direitos individuais e inserir-se no contexto internacional. Essas são ações de natureza política, que devem ter sólidos fundamentos axiológicos, nítida visão do futuro e estar identificadas com os interesses da Nação, buscando a formulação de um projeto nacional. As decisões tomadas nesse plano são duradouras e conformam o destino de toda a sociedade.

Cabe também à política congregar vontades em torno de objetivos, buscar consensos, suportes da ação administrativa, destinar meios para os diferentes setores do Estado e definir-lhes orientações, em função de um projeto nacional.

Habilidade, probidade, argúcia e sagacidade são algumas das qualidades exigidas dos políticos para conduzir tal projeto, em que a arte da política, para ser bem praticada, necessita desenvolver a sensibilidade exigida para a interpretação das aspirações da comunidade.

Portanto, a política pode ser entendida como a arte de fixar objetivos e orientar o emprego dos meios necessários à sua conquista.

Identificados, definidos e caracterizados os Objetivos Nacionais, e conhecido e avaliado o Poder Nacional, o processo da ação política visa maximizar a compatibilização entre meios e fins, e evitar as improvisações e o empirismo. O



que se deseja é racionalizar a destinação e a aplicação do poder, empregando normas e métodos que subordinem a busca da eficácia aos preceitos éticos.

### 2.3.1.2 Política e Poder

Ligada ao tema está a problemática do poder, na qual muitos autores fazem incidir o próprio fundamento da política. Weber (1970, p. 57) assinala que “todo homem que se entrega à política aspira ao poder”. Parsons (1970, p. 9) destaca “o aspecto político de um sistema social como centralizado na geração e distribuição do poder”.

Podemos entender o poder como uma realidade, ao mesmo tempo, social e jurídica. Sociologicamente, poder é a capacidade ou autoridade de coagir ou dominar os homens, levando-os à obediência ou compelindo-os a atuar de certa maneira. Do ponto de vista jurídico, o poder é a base de toda a organização política e, nesse sentido, prende-se ao conceito de Estado – Poder organizado, para dirigir politicamente a Nação.

A formação do Estado coincide justamente com o monopólio do uso do Poder e da autoridade, porque ele passa a dispor da capacidade de coerção, isto é, de se fazer obedecer por meio de uma instrumentação jurídica.

### 2.3.1.3 Política e Ética

Há relação entre as ações políticas e as exigências éticas, pois aquelas ações devem pautar-se pelos valores que inspiram a vida social, decorrentes da matriz cultural em que a nação se situa.

É um equívoco, porém, imaginar ser possível transplantar para o universo da Política, em todas as suas dimensões, os mesmos princípios éticos que devem reger os comportamentos pessoais. Devem coexistir a ética individual e a ética política. A primeira é uma ética de convicções, a segunda, uma ética de responsabilidade (WEBER, 1970).

No entanto, é necessário reconhecer que o exercício pragmático da política exige esforço constante no sentido de conciliar os valores que devem orientar as decisões pessoais do homem, como indivíduo, com aqueles que melhor atendam à efetividade de sua participação política voltada para o Bem Comum.

## 2.3.2 POLÍTICA NACIONAL

A análise do processo histórico-cultural de uma nação permite identificar as decisões com que ela marca seu próprio destino. O normal é que o governo, buscando situar-se como intérprete da vontade do povo, fixe objetivos que respondam com clareza e propriedade às aspirações nacionais. Deve-se notar, porém, que eventuais governantes podem contrariar essas posições, fato que, conforme o grau de discordância, favorecerá a eclosão de crises.



A continuidade de certas posições coerentes, ao longo do processo histórico-cultural da nação, expressa uma identificação de objetivos cujo conjunto constitui a base para a formulação da Política Nacional. O estudo das sucessivas Políticas Governamentais constitui, portanto, importante subsídio para a compreensão da Política Nacional.

A Política Nacional manifesta-se quando se busca aplicar racionalmente o Poder Nacional, orientando-o para o Bem Comum, por meio do alcance e manutenção dos Objetivos Nacionais.

Dois são os aspectos básicos a se considerar na análise dessa Política: os Objetivos a serem alcançados e preservados, e o Poder a ser empregado com tal finalidade. A Política Nacional caracteriza-se por sua grande abrangência no tempo.

**Política Nacional é o conjunto de normas, diretrizes, leis e planos de ação destinados a orientar o emprego do Poder Nacional para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais, identificados e estabelecidos a partir da interpretação das necessidades, interesses e aspirações da Nação.**

A Política Nacional se propõe ao alcance e à manutenção de Objetivos Nacionais, não se preocupando com a capacidade do Poder Nacional ou com a existência de óbices que se anteponham ao seu emprego. Nela, deve constar, com bastante clareza, a definição de diretrizes estratégicas, que servirão de base para a elaboração da Estratégia Nacional, a qual se desdobra em Ações Estratégicas.

### 2.3.3 POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO

Nos regimes democráticos, dada a possibilidade de alternância de poder que lhes é inerente, a Política Nacional segmenta-se em definidos períodos de tempo, de modo a determinar opções que, levando em conta tal condicionamento temporal, possam concretizar-se tendo em vista o alcance de Objetivos de Estado – quando se levam em conta os relevantes interesses nacionais (Política de Estado) –, e o atingimento de Objetivos de Governo – ligados a necessidades, interesses e aspirações imediatas da sociedade nacional, atendendo a determinado conjunto de circunstâncias, tais como: período de mandato, natureza dos óbices a enfrentar e capacidade do Poder Nacional na conjuntura considerada (Política de Governo).

**Política de Estado é o conjunto de normas, diretrizes, leis e planos de ação destinados a orientar o emprego do Poder Estatal para a conquista e a manutenção dos Objetivos de Estado, atuando em consonância com os relevantes interesses nacionais.**





Por consequência, e sendo o Governo quem dirige o Estado por delegação da Nação, a Política de Estado a ser por ele conduzida deve, também, concorrer para a consecução da Política Nacional, independentemente da ideologia que orienta esse Governo.

Por seu turno, a Política de Governo representa a descida de um degrau na escala da dinâmica política sem, contudo, deixar de dever alinhar-se com a Política Nacional. No entanto, estando um Governo sujeito a contextos específicos de momento, a Política de Governo precisa se desenvolver dentro dos contornos delimitados pelas motivações e circunstâncias da conjuntura.

**Política de Governo é o conjunto de normas, diretrizes, leis e planos de ação destinados a orientar o emprego do Poder Estatal para a conquista e a manutenção dos Objetivos de Governo, atuando em consonância com a conjuntura** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2014, p. 54).

Por outro lado, servem as Políticas de Estado e de Governo como referência para os esforços da sociedade como um todo, influenciando as decisões autônomas de seus diferentes segmentos ou grupos componentes, tendo em vista os objetivos que buscam alcançar.

Para a consecução das Políticas de Estado, devem os Governos, na condição de mandatários da Nação, considerar, não só a capacidade do Poder Nacional Atual, como a capacidade do Poder Nacional Futuro. Já para a consecução das Políticas de Governo, devem os Governos considerar, precipuamente, o Poder Nacional Atual e, complementarmente, o Potencial Nacional Utilizável passível de ser transformado em Poder em prazo viável. Em qualquer caso, é aconselhável que os Governos evitem fixar objetivos não perfeitamente exequíveis. Essa característica visa reduzir a probabilidade de frustrações que podem se instalar na sociedade nacional e ameaçar o equilíbrio institucional.

#### 2.3.4 DESDOBRAMENTOS DAS POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO

Quando da fixação das Políticas de Estado e de Governo, deve-se discernir sobre as necessidades ligadas à preservação e à evolução dos interesses e aspirações nacionais, bem como sobre aquelas ligadas aos âmbitos interno e externo de atuação do Poder Nacional.

Justifica-se, pois, o desdobramento das Políticas de Estado e de Governo segundo dois grandes campos de atuação, segurança e desenvolvimento, dos quais derivam **políticas setoriais, regionais e específicas**.

As políticas **setoriais** dizem respeito às atividades próprias dos vários segmentos em que se divide a administração pública (transporte, comunicações, agricultura, educação, saúde e outros). Em um Estado Federativo, o



planejamento e a execução das Políticas Setoriais não devem prescindir de estreita articulação e cooperação entre os vários níveis governamentais: União, Estados e Municípios.

As políticas **regionais** têm uma abordagem espacial, envolvendo a atuação conjunta, numa determinada área geográfica, de vários órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, geralmente sob coordenação federal.

As políticas **específicas** ou especiais são adotadas para o conjunto de atividades consideradas por um determinado Governo como sendo de fundamental relevância, inclusive aquelas que visam à solução de problemas emergenciais graves. Normalmente são realizadas com a participação de vários segmentos da administração pública.

## 2.4 Estratégia Nacional

### 2.4.1 CONCEITOS

#### 2.4.1.1 Estratégia

Entende-se estratégia, em seu sentido amplo, como:

**A arte de preparar e aplicar o poder para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem.** (BRASIL, 2015, p. 109)

A arte de governar torna-se cada vez mais difícil e complexa. Não basta a simples persuasão, pois a obtenção do consenso quanto aos resultados nem sempre significa a participação, e o valor da liderança e o prestígio da autoridade são, muitas vezes, insuficientes para vencer determinadas resistências. Impõe-se uma decidida ação para superar os óbices que se antepõem aos interesses nacionais, ação essa representada por esforço contínuo e pertinaz até a obtenção do fim desejado. E isso ocorre tanto no âmbito nacional quanto no internacional.

#### 2.4.1.2 Óbices

Óbices podem ser entendidos como:

**Obstáculos de toda ordem que dificultam ou impedem a conquista e a manutenção de objetivos.** (BRASIL, 2015, p. 185)

A superação dos óbices exige a preparação e o emprego adequado do Poder Nacional.

Os óbices, existentes ou potenciais, podem ser, ou não, de ordem material. Resultam, às vezes, de fenômenos naturais, como secas e inundações; outras vezes, de fatores sociais, como a fome, a pobreza e o analfabetismo; outras vezes



ainda, da vontade humana. Representam, em sua essência, condições estruturais ou conjunturais, podendo variar, também, em intensidade e na maneira como se manifestam.

Os óbices classificam-se em **fatores adversos** e **antagonismos**.

**Fatores Adversos são óbices destituídos de sentido contestatório que dificultam os esforços da sociedade ou do Governo para alcançar e preservar os seus objetivos.** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 117).

**Antagonismos são óbices de toda ordem, internos ou externos, que, manifestando atitude contestatória, impedem ou buscam impedir o alcance ou a preservação dos objetivos da sociedade ou do governo.** (adaptado de BRASIL, 2015, p. 28)

#### 2.4.1.3 Ações Estratégicas

A Estratégia efetiva-se por intermédio de ações.

**Ações Estratégicas são a efetivação do emprego do Poder.** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 18).

As Ações Estratégicas de qualquer natureza podem ser realizadas tanto em áreas geográficas quanto nas diferentes áreas da atividade humana. Em razão disso, as regiões ou setores onde as ações estratégicas se desenvolvem são chamadas de Áreas Estratégicas.

**Áreas Estratégicas são espaços de qualquer natureza, caracterizados pela presença ou pela possibilidade de existência de relevantes interesses para a Nação** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 35).

Na execução do planejamento, a opção estratégica é definida pela escolha de uma trajetória, ou seja, da sequência de ações estratégicas a serem implementadas.

#### 2.4.1.4 Conflitos e Crises

As relações sociais são marcadas por constantes choques de interesses que geram desequilíbrios e exigem, por vezes, ações visando à retomada do estado de equilíbrio. Esse fenômeno atinge as relações entre indivíduos, entre grupos sociais e entre nações.

**Sociologicamente, um choque de interesses, de qualquer natureza, é compreendido como Conflito.** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 70).

Dependendo de sua magnitude, um conflito também pode se constituir em óbice para o emprego do poder.



Quando se trata do emprego do Poder Nacional na conquista e preservação dos Objetivos Nacionais, tais óbices devem ser criteriosamente estudados, de forma a conhecer-se a natureza, as causas e os atores envolvidos nos conflitos, para que se possa eliminar ou minimizar seus efeitos.

Quando um conflito, influenciado por fatores internos ou externos ao seu ambiente, se agrava, pode-se atingir um estado de tensão, o qual denominamos crise. Nesse estágio, se não administrado adequadamente, a crise corre o risco de sofrer um agravamento, até a situação de confrontação<sup>11</sup> ou enfrentamento<sup>12</sup> entre as partes ou atores envolvidos. Quando envolve o emprego de armamento, o enfrentamento é entendido como conflito armado.

Portanto, a crise, por si só, não subentende a confrontação ou o enfrentamento.

**Crise é um estado de tensão, provocado por fatores internos ou externos, caracterizado por um choque de interesses que, se não administrado adequadamente, pode sofrer um agravamento e chegar até a situação de enfrentamento entre as partes envolvidas.** (adaptado de (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 70).

A solução da crise não significa, obrigatoriamente, a extinção do conflito que a originou.

#### 2.4.1.5 Tipos de Conflitos e Crises

Quanto ao âmbito de influência, os conflitos podem se instalar dentro ou fora da Nação. Os conflitos de âmbito interno podem resultar da exploração de insatisfações quanto ao não atendimento de necessidades vitais da sociedade nacional, anseios políticos, exclusão social, aspirações separatistas, contestação às instituições, entre outras causas. Tais motivações podem gerar crises internas e projetar-se nas diversas Expressões do Poder Nacional, sendo assim viável classificá-las em:

- Políticas;
- Econômicas;
- Psicossociais;
- Militares; e
- Científico-Tecnológicas.

Quanto aos conflitos de âmbito externo, geralmente decorrem de choques

---

<sup>11</sup> Confrontação é a fase do desenvolvimento da crise composta por ações e reações, quando as partes oponentes buscam manter a iniciativa, mediante uma atuação que inflija, no máximo, dano igual ou ligeiramente superior ao causado pela ação adversária.

<sup>12</sup> Enfrentamento é a disposição de lutar, entre pessoas, grupos ou nações, com a finalidade de obter determinados ganhos, de modo a conquistar ou manter os determinados objetivos.



de interesses entre Estados Nacionais. Esses conflitos, quando tardam a encontrar solução por via diplomática ou jurídica, podem gerar crises internacionais que, antes de atingir o nível de confrontação armada, podem incluir a participação, de forma prevalente, da Expressão Militar do Poder Nacional, como elemento de dissuasão para respaldar as gestões diplomáticas, visando ao alcance de soluções favoráveis.

As crises internacionais são consideradas político-estratégicas quando têm, em sua gênese, alguns fatores de relevante importância estratégica, tais como:

- ameaça à integridade do Patrimônio Nacional;
- ameaça à Soberania;
- restrições ao acesso a determinadas Tecnologias;
- apoio externo a insurreição interna;
- dever de ingerência; e
- antagonismos históricos.

Na formulação das Políticas de Governo, devem ser consideradas as crises em andamento, internas ou externas. Administrá-las é um dever do governo.

Quando se tratar de conflitos de natureza político-estratégica, poderão advir condições irreversíveis que, ao se agravarem, levam as partes ao conflito armado.

Daí decorrem dois conceitos importantes para o planejamento governamental: Hipótese de Crise Político-Estratégica (HCPE) e Hipótese de Emprego (HE).

**Hipótese de Crise Político-Estratégica é a antevisão de um quadro, nacional ou internacional, que exija o emprego do Poder Nacional, por meio de ações predominantemente diplomáticas ou militares, para fazer face a crises de qualquer natureza, de origem externa, que possam comprometer o alcance e a preservação dos Objetivos Nacionais.** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2014, p. 61).

**Hipótese de Emprego é a antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a Defesa Nacional.** (adaptado de (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 139).

A evolução de uma crise político-estratégica deve ser cuidadosamente acompanhada, ante a possibilidade de que sua evolução possa levar ao conflito armado. Portanto, trata-se de uma hipótese a ser sempre considerada, quando tratamos do emprego do Poder Nacional.

#### 2.4.2 ÓBICES NA ESTRATÉGIA NACIONAL

O emprego do Poder Nacional deve considerar os tipos de Óbices. As parcelas de Poder empregadas deverão ser adequadas à intensidade desses óbices.



**Estratégia Nacional é a arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para alcançar e preservar os Objetivos Nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional.**  
(adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 110).

Como óbices enfrentados pela Estratégia Nacional, incluem-se não somente os componentes do universo antagônico, externos e internos, como também Fatores Adversos, muitos deles potencialmente geradores de Antagonismos. Para enfrentá-los, a Estratégia Nacional vale-se dos homens e dos meios que integram o Poder Nacional.

#### 2.4.2.1 Correlação com a Política Nacional

A Política e a Estratégia precisam ser coordenadas e ajustadas em todas as conjunturas, níveis e áreas de atuação, devendo estar harmonizadas entre si e com as reais necessidades e disponibilidades de meios, como condição básica para alcançar os êxitos desejados. Muitos planos e programas fracassam por não atenderem a essa condição.

A Política, ao identificar e definir objetivos, orienta os destinos da sociedade, organizando a ordem social e o Estado, estabelecendo a distinção entre os setores público e privado e assegurando os direitos individuais. Ocupa-se, fundamentalmente, da evolução e da sobrevivência da Nação, procurando atender aos interesses e às aspirações nacionais.

Os referenciais da política são a justiça e a ética, sem as quais a ordem social é destruída e a própria Nação se desagrega.

A Estratégia envolve uma forma de luta que emprega os meios do Poder para superar todos os obstáculos que se antepõem aos supremos interesses da sociedade. Nesse sentido, sua diretriz permanente é a eficácia, isto é, o compromisso com a consecução dos objetivos estabelecidos pela Política, sem descurar, no entanto, da eficiência, ou seja, da obtenção do rendimento máximo dos meios disponíveis.

Princípio Estratégico da Eficácia:

**Os meios devem ser aplicados no momento oportuno, no valor e no local exatos em que poderão produzir, da melhor forma, os efeitos desejados.** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2014, p. 63).

O modo de empregar o Poder, o **como** fazer, que é característico da Estratégia, tem seu campo de ação limitado por uma orientação política que subordina o princípio estratégico da eficácia aos postulados éticos da Política.

Por sua vez, a **política** deve conhecer as necessidades da **estratégia**. Quando os meios forem insuficientes ou inadequados, cabe à política orientar a obtenção de outros meios ou formular objetivos mais modestos.



### 2.4.3 ESTRATÉGIA DE ESTADO

A superação de óbices que possam comprometer a consecução e a manutenção de objetivos de alta relevância para a vida da Nação, e que compõem as Políticas de Estado, deve ser prioritária para os governos, uma vez que têm a responsabilidade do emprego do Poder Estatal que lhe é delegado. Nesse mister, os governantes serão seletivos ao atribuir prioridades visando à eficácia, sem compromisso com resultados imediatos.

**Estratégia de Estado é a forma como o Governo prepara e aplica o Poder Estatal para, superando óbices de alta relevância, alcançar e preservar os Objetivos de Estado de acordo com a orientação estabelecida pela Política de Estado.** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2014, p. 64).

### 2.4.4 ESTRATÉGIA DE GOVERNO

Em nível governamental, são também considerados os elementos básicos (meios, óbices e fins a atingir) e os fatores condicionantes (espaço e tempo) da estratégia. Da interrelação desses fatores e elementos, considerada a orientação estabelecida pela Política de Governo quanto aos prazos e às prioridades de aplicação dos meios, serão estabelecidas as Estratégias mais adequadas para que sejam conquistados e mantidos os respectivos Objetivos.

**Estratégia de Governo é a forma como o Governo prepara e aplica o Poder Nacional para, superando óbices, alcançar e preservar seus Objetivos, de acordo com a orientação estabelecida pela Política de Governo.** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil) 2014, p. 65).

As Estratégias de Governo devem ser estabelecidas levando-se em conta a superação de óbices, de modo a permitir o atendimento, em curto prazo, de necessidades e aspirações nacionais.



### 3 CAPÍTULO III – EXPRESSÕES DO PODER NACIONAL

#### 3.1 Expressão Política

##### 3.1.1 CONCEITUAÇÃO

No âmbito da sociedade nacional, organizam-se historicamente instituições e grupos que interagem e têm as funções de interpretar os interesses e aspirações do Povo. Essas instituições buscam identificar e estabelecer Objetivos Nacionais e orientar sua conquista e preservação. Elas, em interação, constituem a forma pela qual a Nação se expressa politicamente. A essas interações e seus efeitos denomina-se Expressão Política do Poder Nacional.

**Expressão Política do Poder Nacional é a manifestação, de natureza preponderantemente política, do conjunto dos homens e dos meios que a Nação dispõe, que integra e expressa a vontade do povo, de modo a identificar, estabelecer, alcançar e manter os objetivos nacionais** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 114).

Os anseios e aspirações do Povo, mais ou menos difusos, processam-se na Expressão Política, transformando-se em objetivos articulados que, nas sociedades democráticas, retornam ao Povo ou a seus representantes, sob a forma de propostas de normatividade, planos, projetos estatais ou decisões específicas. As ações necessárias à conquista e à preservação dos Objetivos Nacionais, transformadas em normas, projetos ou decisões, podem ser impostas coercitivamente pelo Estado, desde que em atendimento à Vontade Nacional. Eis uma característica específica da Expressão Política: é nela que se resolve a alocação coercitiva dos valores (normas, parâmetros de decisão, decisões) considerados mais relevantes pelo Povo, podendo, para tanto, o Estado, como instituição da Nação, valer-se, legitimamente, da força de que dispõe (WEBER, 2003, p. 9).

Ao Estado soberano, máxima instituição da Expressão Política de um dado Poder Nacional, cabe exercer, em nome da Nação e sempre em benefício dela, titular que é da soberania, a coerção social. O Estado o faz por intermédio do desempenho de três funções básicas: a normativa, a administrativa e a jurisdicional. Contudo, o Estado, embora constitua o centro do processo decisório nacional, não esgota a Expressão Política da Nação: participam do processo de integração e expressão da Vontade Nacional outros componentes e interações que, conquanto se relacionem com a esfera estatal, a ela não pertencem. Nas sociedades democráticas, o Estado detém uma parcela importante do Poder, mas não o detém em sua totalidade, estabelecendo-se um contrapeso necessário para assegurar-se um regime de liberdade.





Para a análise da Expressão Política, estabelecem-se algumas categorias úteis à compreensão de seus elementos estruturais. Assim, temos: Fundamentos, Fatores e Organizações e Sistemas Políticos. Incluem-se aqui não só elementos essencialmente políticos, como outros que, mesmo sendo de natureza diversa, produzem, por seus comportamentos e ações, efeitos relevantes na Expressão Política.

### 3.1.2 FUNDAMENTOS

#### 3.1.2.1 Povo

O fundamento humano da nacionalidade toma, nesta Expressão, uma configuração plural e um sentido político. Não deve ser confundido com o conceito de população, que é mais amplo, compreendendo os nacionais e os estrangeiros que se tenham fixado no território sob a soberania do Estado. Tampouco se limita ao conceito sociológico de sociedade hereditária, que pode, eventualmente, alcançar o estágio sociocultural de Nação. Do ponto de vista político, o Povo é a parcela da população que possui, em decorrência de vínculo direto com o Estado, condição básica para o exercício da cidadania. Integram o Povo os nacionais (natos e naturalizados). Aos estrangeiros pode ser estendida a faculdade de participar, excepcionalmente, de determinadas atividades políticas, o que, entretanto, não os torna integrantes do Povo, na medida em que carecem do mencionado vínculo direto com o Estado.

Quer considerado como uma sociedade hereditária em seu conjunto, quer tomado em sentido político, o conceito de Povo abriga todos os estratos e classes sociais dessa sociedade, das quais fazem parte as elites políticas (no Governo ou na Oposição), e as não elites. Miranda realça o sentido duplo do conceito político de Povo:

**[...] povo é o grupo de homens e mulheres que se colocam sob a tutela do mesmo Direito que, por sua vez, lhes atribui a condição de cidadão e súdito. Deste modo, apreende-se que o significado de povo é composto por dois lados: um lado subjetivo, quando o que está em destaque é a característica de cidadão, e um lado objetivo, quando o que está em destaque é seu atributo de súdito. (MIRANDA, 2002, p. 108).**

É a partir dessa acepção não excludente que se diz que, nas democracias, todo o Poder, em sentido político, emana do Povo e em seu nome é exercido. É do Povo, de sua vontade, que deriva a legitimação do Poder político. Nas democracias, a vontade popular resultante do processo interativo dos diferentes segmentos que compõem o Povo constitui a fonte da legitimidade. É ela, minimamente expressa pelo consentimento da maioria, que legitima a



instauração da distinção entre governantes e governados, com a aceitação dos princípios da autoridade e da obediência.

Legitimada a autoridade nas sociedades democráticas, pelo consentimento da maioria do Povo, a relação entre comando e obediência se exerce, ainda, pela submissão aos princípios do Bem Comum e do respeito às minorias e aos direitos individuais. Isso porque a valorização do plural humano contido no conceito político de Povo não deve olvidar o fundamento axiológico da supremacia do homem concretamente considerado, do indivíduo, sobre o grupo. Afinal, deve ser o homem o beneficiário último da ação política.

### 3.1.2.2 Território

O espaço e a política, juridicamente considerado como base substantiva do Poder Nacional, é o Território. Na medida em que a Nação pode ser entendida como um conjunto de pessoas que revelam consciência de uma identidade própria, evidencia-se que a territorialidade pode alicerçar não só o conceito de Nação, porque reforça o conceito de identidade nacional, mas, a *fortiori*, o de Estado-Nação, de que é elemento estrutural, essencial à existência do próprio atributo estatal da soberania.

Quando se analisa ou se avalia o Poder Nacional, em verdade tem-se em mente o Poder de uma Nação política e juridicamente organizada como Estado, e o Estado só tem existência viável se estabelecido sobre um Território. Atributo essencial do Estado, a soberania constitui conceito com necessárias referências territoriais. Se no plano interno a soberania consiste na supremacia da ordem jurídica estatal sobre um dado território, no plano externo a soberania não consiste senão na independência dessa ordem jurídica territorializada, ou seja, no conceito de que internacionalmente se reconhece àquela ordem jurídica estatal, vale dizer àquele Estado-Nação, o direito à autodeterminação naquele espaço territorial.

O Território Nacional constitui a base não só do Poder do Estado, mas, em sentido mais amplo e remoto, do Poder da Nação-Estado. Consiste na base geográfica física, incluída nela a Plataforma Continental, o mar adjacente e o espaço aéreo sobrejacente, que oferece ao fundamento humano da Nação as condições de desenvolver sua cultura – e suas instituições – em condições de segurança. É importante destacar a complexidade do exercício da soberania em uma região em que, por normas internacionais, é livre a navegação, como são os casos da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e da Extensão da Plataforma Continental.

O Território constitui, ainda, a arena sobre a qual se processam as relações políticas internas e o referencial imprescindível das relações internacionais, sejam elas interestatais, intergovernamentais ou interações envolvendo órgãos e



organizações pertencentes às sociedades civis de diferentes Nações-Estado, isto é, relações socioeconômico-culturais de que se possam extrair conotações ou efeitos políticos. Como diz Cataia:

**[...] portanto, o território dividiu a política em duas, interior e exterior, ainda que o Estado seja o mesmo e as duas políticas, particularmente hoje com o avanço da globalização, estejam estreitamente articuladas. [...] Estado e território. O nexos entre os termos é a soberania. (CATAIA, 2011, p. 117).**

A situação geográfica, as dimensões e a forma do Território de uma Nação-Estado, em seu relacionamento com as demais Nações-Estado e, internamente, na relação com seu fundamento humano, criam um conjunto de estímulos e desafios (estímulos e desestímulos geopolíticos) que, frequentemente, encontram repercussão tanto nas alianças e rivalidades históricas do Estado Nacional, quanto, internamente, na forma histórica do Estado (unitário ou composto: federação ou confederação) e, em decorrência, na própria estrutura interna da distribuição espacial do poder político: maior ou menor centralização ou descentralização da competência decisória nos níveis político e administrativo.

### 3.1.2.3 Instituições Políticas

Manifestações essenciais do Povo, refletindo sua cultura e buscando estabelecer a unidade ante posturas divergentes, as Instituições Políticas são o produto de um mínimo consensual nas sociedades, por mais divididas que pareçam. Em última análise, embora tenham cada qual sua função específica, buscam a coesão estabelecendo o campo para o desenrolar de processos sociopolíticos, ainda que haja oposição. Detêm, por outro lado, as Instituições, porque foram criadas para responder a desafios específicos de um povo, certo grau de peculiaridade nacional que as faz partícipes primordiais na percepção da identidade nacional (cultural).

O Povo, na medida do desenvolvimento de sua cultura política, estabelece as condições que possibilitam a criação e o aperfeiçoamento das Instituições Políticas e as interações entre os diversos Órgãos da Expressão Política, ou seja, o funcionamento do próprio Sistema Político. Por sua vez, a existência e o funcionamento das Instituições e dos Órgãos incorporam-se ao patrimônio cultural do Povo, engendrando novas necessidades e arranjos.

Possibilitadas pelo estágio de desenvolvimento cultural do Povo, as Instituições Políticas constituem complexos normativos que regulam não só a manifestação e a articulação das ideias e interesses políticos, mas também o processo decisório nacional, em sua amplitude e forma. Regulam, pois, as formas de acesso ao Poder e as relações de Poder – isto é, as relações governantes-governados.



Quando o Povo atinge o estágio cultural de Nação, pode organizar-se como Estado, que não é senão uma macroinstituição, criatura da sociedade nacional. Dotada do atributo da soberania, a Instituição Estatal tem por finalidade básica a preservação da existência, da identidade e das possibilidades evolutivas do seu ente criador, a Nação.

Se o Estado constitui uma Instituição Política, abrigando outras diversas, cumpre lembrar o seu caráter instrumental e o fato de que há instituições políticas não só historicamente anteriores ao Estado, como modernamente compreendido, mas que, embora relacionadas com a atividade estatal, regulam atividades políticas que se desenvolvem no seio do segmento não-estatal da sociedade. Assim, a competição política é a organização de interesses, seja por intermédio de partidos políticos, seja por meio de grupos de pressão.

A análise da Expressão Política de um dado Poder Nacional impõe o estudo das Instituições Políticas vigentes na sociedade em exame. Além do Estado, em suas dimensões e características, são relevantes outras instituições, tais como: o ordenamento jurídico (que se confunde com o próprio Estado), o governo (em seus poderes e estrutura), sua forma e sistema, a representação política (em sua natureza e composição) e o regime político (normatizando as relações de poder e autoridade entre governantes e governados). Tratando-se de regime político democrático, também são instituições relevantes: os modelos da competição política, de organização do quadro partidário, de representação e das formas de participação no processo decisório e de solução das crises e conflitos políticos (mecanismos institucionais de reequilíbrio do sistema).

Não se deve confundir as Instituições Políticas com os grupos, órgãos e organizações que lhes dão concretude e cujas interrelações o complexo institucional conforma e possibilita, nem com os fatores, que correspondem às variáveis comportamentais e interacionais do Sistema.

As Instituições Políticas, possibilitadas pela cultura do Povo, consideradas como complexos normativos criados intencionalmente para responder às necessidades e peculiaridades políticas de uma dada sociedade nacional, representam, consolidadas pelo tempo, aspectos fundamentais da própria identidade nacional. Contudo, na medida em que uma dada cultura nacional se insere, com suas peculiaridades, num universo sociocultural mais amplo, o da vertente civilizatória a que se vincula historicamente essa sociedade nacional, poderão ser identificados traços político-institucionais comuns entre sociedades nacionais de mesma origem cultural. Isso explica o fenômeno da adoção de determinadas instituições e sua possível aclimatação histórica em sociedades nacionais diferentes, observado o indispensável requisito de adaptação às características culturais locais. Por outro lado, a não observância das peculiaridades da cultura nacional explica, frequentemente, a rejeição de soluções



institucionais inadequadamente importadas.

### 3.1.3 FATORES

Os fatores são variáveis da Expressão Política que indicam estados e comportamentos dos Fundamentos e dos Órgãos, além das diferentes formas e variações nas interações mantidas entre esses diversos componentes analíticos. Alguns são de natureza estrutural: variam de sociedade para sociedade e revelam pequena variação no âmbito da mesma sociedade. Outros explicam e refletem, ao longo do tempo, as mudanças eminentemente conjunturais.

A relação de fatores a seguir não constitui lista exaustiva, simplesmente contempla aqueles considerados relevantes para a compreensão da dinâmica da Expressão Política. Dahl (1970) faz uma ampla discussão a respeito de fatores e instituições como variáveis para uma análise política.

#### 3.1.3.1 Situação Geopolítica

Para compreender as possibilidades históricas das Nações, deve-se conhecer seus espaços territoriais, situando-os no complexo das relações interesaciais que mantêm com seus vizinhos e com o mundo. A situação geográfica das nações condiciona seus interesses recíprocos, sendo um dos fatores de harmonia ou conflito. A par dos influxos histórico-culturais, a situação geopolítica pode condicionar, em grande parte, os interesses nacionais, porque as nações, e, conseqüentemente, os Estados Nacionais, nem sempre têm os interesses que querem, mas os que podem ter, em face da situação estímulo-desafio em que se encontram.

Atitudes há, historicamente assumidas pelas nações, que decorrem primordialmente do fator geográfico. Assim, por exemplo, o neutralismo, o isolacionismo, ou o perene antagonismo entre duas ou mais nações podem encontrar aí sua principal explicação. Por sua posição geográfica, um estado pode vir a ser envolvido em conflitos aos quais, sem essa causa, estaria alheio. Assim ocorre em relação à participação em determinadas alianças e blocos de nações. Mesmo a criação de certos estados, chamados "estados-tampão", pode decorrer da importância estratégica de uma dada área geográfica e da necessidade de estabelecer um "amortecedor" geográfico entre estados rivais.

A situação geográfica e a extensão territorial do estado influem sobre a Expressão Política à medida que favorecem ou prejudicam sua eficiência e eficácia. Os efeitos da descentralização política e administrativa vinculam-se a esse fator e lhe indicam a importância.

Outros aspectos devem ser considerados. O território de um estado apresenta características variadas, seja no que concerne à sua caracterização física, seja no que diz respeito ao potencial econômico, seja no que se refere às



peculiaridades de suas fronteiras. Além disso, a população que vive nas diversas regiões cria subculturas, dando origem a regionalismos; decorrem daí interesses regionais que, entre si, podem ser harmônicos ou antagônicos. Desse modo, a extensão do território pode dar origem a problemas relativos à integração nacional, com reflexos na Expressão Política, inclusive no âmbito institucional. Por outro lado, uma maior extensão territorial, na medida da maior ou menor articulação de suas regiões, da intercomplementaridade de suas culturas e economias, será um fator multiplicador do Poder Nacional que pesará certamente nas relações internacionais do Estado.

A variável geopolítica, caracterizando a inter-relação entre o Fundamento Território com os demais, o Povo com sua cultura, de que decorrem as Instituições, interage com muitas outras variáveis ou fatores, mormente os condicionamentos históricos e os efeitos da capacidade científico-tecnológica alcançada pela Nação. Os estímulos e os desestímulos dos espaços geográficos integram-se aos influxos histórico-culturais, adicionando-se e subtraindo-se, para apresentar aos povos as oportunidades e os desafios que eles devem, respectivamente, aproveitar e superar. Os condicionamentos geopolíticos não constituem determinismos, até porque as relações interesaciais são dinâmicas e o próprio avanço científico-tecnológico altera as distâncias entre os povos e suas relações com o ambiente natural.

### 3.1.3.2 Condicionamentos Históricos

A afirmação de que o Homem é sujeito em relação à história, no sentido de que ele é quem a faz, não impede o reconhecimento de que, ao fazê-la, está o Homem contingenciado por vários fatores, entre esses, sua finitude, suas imperfeições, seu passado; enfim suas circunstâncias. Assim, também, o Povo, como sociedade hereditária de homens, evolui contingenciado por vários fatores, dentre eles os de natureza histórico-cultural. O passado e as tradições integram a identidade cultural de um Povo e, em maior ou menor medida, condicionam sua trajetória futura. Desconhecer o passado é subestimar forças que atuam no presente por intermédio do psiquismo dos povos; ignorar as tradições de um povo é o mesmo que desprezar sua identidade cultural – nada mais perigoso. Quando um povo perde sua identidade, perde as referências que o fazem Nação, perde a coesão interna, perde o sentido de sua própria evolução. Ele se fragiliza e se torna objeto da dominação de outros povos que souberam conservar sua identidade.

Os condicionamentos históricos, dessa forma, não podem ser ignorados, nem, por outro lado, devem ser vistos, *a priori*, como determinismos inexoráveis. Os povos podem, ante a situações que se lhes apresentam, encontrar as maneiras pelas quais devem responder, valendo-se dos estímulos e superando os condicionamentos limitadores.



Antes de tudo, os condicionamentos históricos devem ser compreendidos. Cabe às elites, de modo geral, e às elites intelectuais e políticas em particular, a tarefa histórica de encontrar e apontar à Nação os meios pelos quais possa ela valer-se de seus condicionantes históricos para, sem perder sua identidade, utilizá-los ou ajustá-los para construir seu futuro. A compreensão dos condicionamentos históricos é básica para entender-se o complexo das Instituições Políticas de uma dada sociedade nacional e as interações existentes e possíveis entre os atores

### 3.1.3.3 Cultura Política

Sendo a cultura de um povo constituída pelo conjunto de seus modos de sentir, pensar e agir, um segmento desse universo pode ser identificado como Cultura Política. A natureza política desse segmento é dada pelos seus vínculos que se manifestam, inexoravelmente, nas formas de conquista, preservação e exercício do Poder.

Cada povo, em certa medida, particulariza seus modos de sentir, pensar e agir em relação ao fenômeno político. Os modos como um Povo vem desenvolvendo, ao longo de sua história, a separação entre as esferas pública e privada, como encara a autoridade e o governo, o que deles espera e como os apóia e controla, como expressa suas demandas junto ao Poder político, como vê a competição política, como reage ao rompimento das regras estabelecidas para a conquista do Poder, como pensa e sente o relacionamento com povos de diversas culturas, como recebe a participação do estrangeiro na vida do país, como concilia os planos da realidade e do dever ser da atividade política, constituem traços exemplificativos de um perfil cultural de natureza eminentemente política.

Se muitos traços, eventualmente, são compartilhados com outros povos de uma mesma civilização ou vertente cultural, alguns serão tão peculiares que poderão integrar a própria identidade do povo. Nem é a identidade nacional outra coisa senão uma identificação de natureza cultural, que se estabeleceu por intermédio da fixação de traços muito específicos relacionados à consciência de uma origem e um destino comuns.

A Cultura Política corresponde aos padrões de comportamento, afinados com os valores da sociedade nacional, mediante os quais o Povo integra o processo político, interno ou externo, e se exprime por intermédio dos canais de representação e participação políticas.

Todo povo tem uma cultura; todo povo tem uma Cultura Política - mais ou menos desenvolvida, mais ou menos rudimentar - constituída dos traços comuns com que pensa ou sente o fenômeno do Poder ou com que age ou reage às manifestações desse mesmo fenômeno.



A partir desse denominador comum, entretanto, podem-se constatar diferentes Culturas Políticas, em função dos diversos posicionamentos, regional ou social, de grupos dentro de uma sociedade nacional. Podem-se constatar traços significativos de diferenciação numa região do país, correspondendo a uma Cultura Política mais avançada ou mais tradicionalista em relação à média nacional ou, simplesmente, derivada de uma influência peculiar a que outras regiões não estiveram expostas. Há, sem dúvida, uma Cultura Política das elites - eventualmente mais abertas aos influxos dos contatos culturais - e uma Cultura Política das não elites, das massas - frequentemente apegada a determinadas rotinas do processo político. Podem-se admitir culturas políticas características de certas categorias sociais ou profissionais: a Cultura Política do empresariado, ou dos camponeses, ou dos militares.

Por vezes, não se dá importância à diversidade ou tenta-se sufocá-la; por vezes, sobreleva-se a diversidade e se olvida a unidade subjacente. A identidade nacional pode estar em ambas: a unidade na pluralidade.

#### 3.1.3.4 Doutrinas e Ideologias Políticas

A história não se faz apenas com fatos, interesses e ações, mas, também, - e talvez principalmente - com ideias. As ideias movem os homens e constituem um dos fatores, quer da continuidade, quer da mudança política. Os processos sociopolíticos de cooperação, de competição e de conflito não se produzem apenas pelo aparecimento de interesses comuns ou antagônicos, mas frequentemente pela força aglutinadora ou divisora de determinadas ideias ou sistemas de ideias. Isso porque se passou a atribuir às ideias não somente o papel de explicar a realidade, mas também, o de influir sobre ela, transformando-a. Desse modo, a atividade política revela-se extremamente sensível ao influxo das ideias, mormente quando se apresentam sistematizadas, sob a forma de doutrinas ou ideologias.

Numa sociedade democrática que, por definição, permite a livre comunicação das ideias e a expressão das divergências, entrecruzam-se doutrinas e ideologias divergentes na busca de difusão e adesões. Mesmo numa sociedade não democrática, a despeito das restrições quanto à circulação das ideias, será possível distinguir-se, além da ideologia dominante, alguma doutrina ou ideologia concorrente. Identificar a natureza das principais correntes ideológicas ou doutrinárias e, entre elas, as dominantes e subdominantes, é imprescindível para a compreensão das atitudes dos atores políticos, em profundidade e alcance, e para a determinação dos cenários prospectivos possíveis na evolução de um Sistema Político, esteja ele sob regime democrático ou não.

Doutrinas e ideologias políticas contêm propostas de ação no campo político, quanto à relação Estado-Sociedade, à organização do Estado ou do governo,





quanto ao exercício do poder, em seus objetivos e meios a empregar. O que empresta às ideologias sua conotação negativa é o seu sentido acrítico e dogmático, sua tendência a constituir-se como uma cosmovisão, tudo explicando, justificando ou rejeitando *a priori*. Postas no contexto societário, as ideologias tendem a buscar uma unanimidade de representação, de motivação e de ação. Nem sempre o conseguem, pode-se mesmo dizer que geralmente não o conseguem, embora imponham muitos sacrifícios à sociedade nessas tentativas.

Doutrinas e ideologias constituem importante fator que influi, positiva ou negativamente, sobre os componentes da Expressão Política, incorporando-se à cultura do Povo, refletindo-se nas Instituições, modificando e, às vezes, determinando o comportamento dos atores políticos.

### 3.1.3.5 Ordenamento Jurídico

Constituído pelo conjunto do direito vigente numa sociedade nacional organizada como Estado, o Ordenamento Jurídico, em si, é uma Instituição Política. Há quem veja absoluta identidade entre o Estado e sua ordem jurídica: o Estado existe apenas na medida e na maneira em que se exprime na lei: em outras palavras, é o somatório, o complexo de suas próprias leis. Mas, podemos admitir, por outro lado, que o Estado tem uma realidade histórica e sociológica que o faz, ou ao aparato estatal, um sujeito de direito, diferindo do Ordenamento Jurídico, portanto. De toda forma, em qualquer dos entendimentos, a ordem jurídica estatal, ou Ordenamento Jurídico, constitui uma instituição, uma macroinstituição que não só permite a formalização de todas as demais, mas ainda abriga todas numa sociedade nacional constituída em Estado.

Sendo o Ordenamento Jurídico uma macroinstituição, sua natureza e qualidade constituem variáveis que atuam produzindo estímulos sobre todos os componentes da Expressão Política e sobre o próprio funcionamento do Sistema Político, organizando as diferentes esferas decisórias e canais de expressão.

Correspondendo à índole do regime político instituído, o Ordenamento Jurídico reflete suas qualidades: democrático, autocrático, totalitário. Relevante manifestação da Cultura Política, as características desta se refletem no Ordenamento Jurídico como qualidades que repercutem, positiva ou negativamente, em todo o Sistema: estatizante ou privatista, publicista ou contratualista, flexível ou rígido, ritualista ou essencialista, e assim por diante.

Expressão da cultura do Povo, a qualidade do Ordenamento Jurídico espelha o próprio caráter do Povo e a natureza do desenvolvimento de suas elites, notadamente das elites políticas e jurídicas. Reflete, ainda, as doutrinas ou ideologias políticas dominantes, constituindo o Ordenamento Jurídico, no Estado de Direito, a interface imprescindível à aplicação dessas, ou de seus critérios, ao corpo social.



### 3.1.3.6 Qualidade e Atitude do Eleitorado

O Eleitorado, Órgão da Expressão Política em regimes democráticos, constitui elemento primordial para a manifestação da vontade popular. Assim, a manifestação que exerce parcela politizada do Povo, notadamente quando o sufrágio é universal, é de natureza tácita. Presume-se que seus anseios sejam os do Povo, porque o Eleitorado é a sua parcela capaz de exprimir-se politicamente, ou seja, de observar, de avaliar, de optar e manifestar sua opção. Daí decorre a importância da qualidade e da atitude do Eleitorado.

A qualidade do Eleitorado decorre de sua amplitude e da cultura média dos diferentes estratos ou segmentos que o compõem. Refletindo o nível cultural do Povo, o Eleitorado poderá ser mais ou menos educado, crítico, preconceituoso, conservador ou inovador, nacionalista, regionalista ou bairrista. Esses e outros atributos compõem a qualidade do Eleitorado, fator decisivo para o bom funcionamento do sistema político. A ele se integra, e deve ser objeto de avaliação, a atitude básica do Eleitorado em relação às Instituições e aos Órgãos da Expressão Política. Qual a atitude do Eleitorado em relação à instituição Presidência da República? Em relação aos Partidos Políticos? Em relação ao Empresariado? Em relação ao direito-dever de votar? Eis exemplos de questões cujas respostas compõem o perfil da atitude do Eleitorado, fator do Sistema Político.

Como parte da educação geral do Povo, realiza-se, nas sociedades bem estruturadas, uma educação para a cidadania, que é essencial para aprimorar a qualidade do Eleitorado. Claro está que esta qualidade, também, se aprimora pela reiteração das práticas democráticas, no exercício das diferentes formas de participação política.

### 3.1.3.7 Elites e Lideranças Políticas

Assim como os diferentes setores da atividade social produzem suas elites, divididas ou unificadas, conforme a índole do regime, a atividade política dá origem ao surgimento de elites políticas, das quais se destacam, individualmente, as lideranças políticas.

As elites políticas, que interagem com as demais e com o estrato que podemos denominar não elites, têm o papel de auscultar o Povo, identificando seus anseios e aspirações. Detendo a capacidade de conhecer os condicionamentos geopolíticos e histórico-culturais e os dados da conjuntura, têm o dever de interpretá-los e articulá-los, de modo a sintonizar aqueles anseios e aspirações com os objetivos nacionais de longo prazo, ou seja, os Objetivos Nacionais Fundamentais.

Nas sociedades democráticas, esse papel de intérprete consciente e criativo é desempenhado pelas elites e pelas lideranças políticas, seja sob a instituição da



representação política, seja por intermédio do exercício de cargos no Legislativo, no Executivo ou no Judiciário, recebendo o apoio ou a crítica de outras parcelas das elites e de outras lideranças, políticas ou não, que atuam nos Partidos ou nos Grupos de Pressão.

A qualidade e atuação das elites e lideranças políticas constituem, assim, fator fundamental para o funcionamento das Instituições, dos Órgãos e do Sistema Político na sua totalidade. Pode-se mesmo afirmar que a qualidade da representação política depende da qualidade das elites e das lideranças políticas.

Avaliar a qualidade das elites políticas implica avaliar sua origem e composição, suas formas de recrutamento, seu nível de competição interna, seu grau de abertura relativamente às não-elites, sua sintonia com a massa dos representados e, enfim, sua representatividade, parâmetros que, com pequenas alterações, podem servir à avaliação das lideranças. Sua atuação pode ser avaliada pela perspectiva dos representados, respondendo-se às questões: que significam as elites e lideranças políticas para os eleitores? Qual o grau de confiança que nelas depositam os eleitores?

### 3.1.3.8 Interação dos Poderes do Estado

O equilíbrio entre os Poderes do Estado, sintetizado na fórmula famosa dos “freios e contrapesos” de Montesquieu (2005), deve significar que os diversos Poderes, em suas inter-relações, devem propiciar adequada operação do sistema decisório central. O centro decisório estatal — o Governo, por intermédio de seus braços executivo, legislativo e judiciário — deve ser capaz de responder com decisões adequadas, suficientes e oportunas, às demandas do Povo.

A qualidade da interação dos Poderes constitui variável relevantíssima da Expressão Política.

A boa ou má interação entre os três Poderes é, sem dúvida, fator decisivo para a funcionalidade ou disfuncionalidade do sistema político. Muitas podem ser as causas de desentendimento entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Entre as que podem ser detectadas, têm-se os desvios no exercício da representação, decisões judiciais tendenciosas, a tentativa da concentração hegemônica do Poder, caracterizadas na exacerbação de prerrogativas, no favorecimento a grupos no Poder e no expansionismo.

No lado do Executivo, encontram-se ainda: a manipulação do Poder, o populismo, a perda da iniciativa e a perda do poder de barganha.

No legislativo, podem-se apontar: o fisiologismo clientelista, as atitudes meramente eleitoreiras e a ausência ou excesso de lideranças. Às vezes, o fator básico do desentendimento está na própria inadequação do processo legislativo, outras vezes na desestruturação ou na polarização ideológica do quadro partidário.



No judiciário, pode-se citar o favorecimento político em casos judiciais e sua consequente perda de credibilidade institucional perante a sociedade.

Pode-se dizer, ainda, que os partidos políticos e o sistema partidário tanto podem contribuir para o bom relacionamento entre os Poderes quanto podem inviabilizar essa relação, criando impasses dolorosos para a sociedade.

### 3.1.4 ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS POLÍTICOS

#### 3.1.4.1 Organizações

As Organizações que integram a Expressão Política do Poder Nacional podem ser, também, identificadas como atores políticos que interagem na arena política. Podem ser singulares, como o Chefe de Estado e o Chefe do Governo, no parlamentarismo, ou o Presidente da República, no presidencialismo, ou podem ser coletivos como o eleitorado, a Câmara dos Deputados ou o Senado. Serão mais estruturados, como as organizações políticas que denominamos partidos; ou menos estruturados, como os grupos políticos informais, movimentos e frentes de aglutinação de interesses. Podem pertencer à estrutura estatal ou ter sua existência na sociedade civil. Sua maior ou menor relevância depende não só das características das instituições políticas vigentes, dentre elas o regime adotado, mas, também, das condições reais de operação do Sistema Político.

As organizações podem estar estruturadas em sistemas e órgãos. Na esfera estatal, uma divisão clássica é a que identifica sistemas que, por antiga tradição, recebem a denominação de Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Fora do Estado, devemos privilegiar a análise de certas organizações cuja atuação é característica do próprio regime político democrático: o eleitorado, que corresponde ao estrato político ativo do Povo, os Partidos Políticos e os Grupos de Pressão.

As organizações se definem pelo conjunto de suas funções que são decorrentes do quadro institucional em que os órgãos se inserem. No plano estatal, são funções básicas da Expressão Política: a função normativa, que institui e atualiza a ordem jurídica; a função administrativa, que provê o atendimento dos interesses coletivos, gerindo os bens públicos e coordenando ações com vista ao atendimento das aspirações gerais; e a função jurisdicional, que resolve os litígios provocados por interesses conflitantes, aplicando a normatividade constante da ordem jurídica estabelecida.

Essas funções, que têm em vista o atendimento dos interesses coletivos nos âmbitos interno e externo, são realizadas, predominantemente, mas não exclusivamente, pelos órgãos pertencentes às respectivas esferas do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. A distribuição dessas funções por Poderes diferenciados instaura um sistema de freios e contrapesos considerado, desde



Montesquieu, essencial à prevenção do arbítrio e à existência do Estado de Direito.

#### 3.1.4.1.1 O Executivo

O Poder Executivo, dependendo do sistema de governo adotado, presidencialista ou parlamentarista, tem maior ou menor independência e relevância.

Nos países que adotam o sistema presidencialista, o Executivo é exercido, em sua plenitude, pelo Presidente da República, que é o Chefe de Estado e o Chefe do Governo, auxiliado por ministros e secretários nacionais. O Presidente da República responde pela formulação, implantação e execução da Política Nacional; os ministros e secretários nacionais são meramente seus assessores.

No parlamentarismo, o Executivo é formado por membros do Legislativo, escolhidos por este, os quais compõem o Gabinete Ministerial – Primeiro Ministro e os Ministros de Estado –, e exercem as funções executivas.

No âmbito interno, em ambos os sistemas de governo, o Executivo dirige a administração pública. No externo, conduz as relações internacionais.

No âmbito interno, tendo em vista o interesse público, o Executivo tem as funções de propor e estabelecer Políticas de Estado e de Governo, o que corresponde ao poder estatal de propor e disciplinar as diversas atividades da sociedade. Entre essas, podem-se citar as relacionadas à saúde, ao transporte, educação, saneamento, costumes, comunicações, atividades econômicas, situação de estrangeiros, exercício profissional, uso e fruição da propriedade. Além disso, o Executivo envida esforços no sentido de oferecer condições de segurança à sociedade, tanto no plano pessoal como no coletivo (segurança pública), visando prevenir e reprimir o crime e a criminalidade.

No âmbito externo, cabem ao Executivo as funções diplomática e estratégica, ou seja, a direção política da diplomacia, a cargo do serviço diplomático, que é a instituição permanente do Estado responsável pela definição e elaboração das diretrizes de política externa e, também, pela estruturação e implementação da estratégia externa. A diplomacia se caracteriza como a arte de conduzir negociações entre Estados soberanos, e a estratégia como a arte de preparar e aplicar o poder da Nação para a conquista e manutenção de seus Objetivos Nacionais. Na eventualidade de guerra, a função estratégica está em dirigir os esforços da sociedade nacional para a consecução dos objetivos políticos fixados.

É frequente a participação do Executivo no processo de elaboração das normas legais, quer desencadeando o processo, por intermédio de propostas de sua iniciativa, quer exercendo as prerrogativas de sanção ou de veto, total ou parcial. Costuma caber ainda ao Executivo o poder de editar normas suplementares, como os decretos, no uso daquilo que é conhecido como poder



regulamentar.

No presidencialismo, dá-se, também, ao Chefe do Executivo a função judicial de conceder graça ou indulto e, mesmo, a de comutar penas, o que, no parlamentarismo, é comumente reservado ao Chefe de Estado.

#### 3.1.4.1.2 O Legislativo

As funções primordiais do Poder Legislativo dizem respeito à ação legiferante e ao controle político dos atos do Executivo. Para o desempenho legítimo dessas funções, o Legislativo, por seus integrantes, exerce, em regime democrático, as funções básicas de representação e de agregação de interesses. Ou seja, representa, por delegação, a vontade do eleitorado, que se manifesta em nome do Povo, e, no exercício da representação, busca agregar, em torno de objetivos e soluções comuns, os interesses dos diferentes segmentos da sociedade. Secundariamente, mas de modo relevante do ponto de vista político, o Legislativo realiza papel na educação política do Povo e na sua socialização como ator político. Subsidiariamente, como aplicação dos princípios democráticos da independência e do mútuo controle entre os Poderes, o Legislativo também exerce funções jurisdicionais e administrativas.

O Poder Legislativo pode ser exercido por intermédio de sistema unicameral ou bicameral. O sistema bicameral, a par da separação dos Poderes orgânicos do Estado, constitui um dos mecanismos de freios e contrapesos característicos dos regimes democráticos. Não só permite a representação das unidades federadas paralelamente à da população, no caso das federações, mas, ainda, instaura uma dupla instância no processo legislativo, o que permite o aprofundamento e a ampliação da discussão da *lege ferenda*.

O Poder Legislativo detém uma série de atribuições e prerrogativas legiferantes, que se estendem a uma vasta gama de normas, de hierarquia e natureza diversas, desde a elaboração e aprovação de modificações constitucionais, por intermédio do poder de emenda, até a edição de legislação ordinária e normatividade de alcance mais restrito, como o regimento interno de suas Câmaras. Seja editando normas que constituem decisões de aplicação imediata, seja aprovando parâmetros para futuras decisões, o Legislativo, tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo, integra o centro do processo decisório nacional.

Exerce o Legislativo, na sua função de fiscalização e supervisão, o controle político dos atos de gestão do Executivo, sendo frequentemente auxiliado por órgãos especializados, como os Tribunais de Contas e congêneres, que realizam constante auditoria quanto à legalidade e à regularidade da despesa pública.



O Poder Legislativo pode ter, também, funções jurisdicionais, quando se lhe defere competência para processar e julgar Chefes de Estado e de Governo, ministros de Estado e integrantes do Poder Judiciário, em razão da prática de determinados crimes.

Desempenha ainda, o Legislativo, funções administrativas, em atos relativos à sua organização, normas de funcionamento e provimento de cargos.

Nos países de sistema federativo, nos estados e unidades menores (municípios), o Poder Legislativo é exercido pelas Câmaras de representantes correspondentes. No Brasil, na tradição mais recente, as Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores, respectivamente.

#### 3.1.4.1.3 O Judiciário

Ao Poder Judiciário compete o exercício da função jurisdicional, isto é, cabe-lhe, aplicando o direito vigente, impor decisão final e definitiva aos litígios decorrentes de interesses conflitantes que ocorrem no meio social. Salvo exceções, expressamente estabelecidas em norma constitucional ou legal, só se pronuncia em casos concretos, ou seja, quando o litígio se tenha estabelecido entre pessoas, físicas ou jurídicas, determinadas e com objetivo definido. Transitadas em julgado, as decisões do Judiciário são tidas por verdadeiras e, como tais, devem ser cumpridas. A existência de um Judiciário independente e imparcial, acessível à população e que lhe inspire confiança, é essencial para a manutenção do equilíbrio e da paz social.

Os Órgãos de cúpula do Poder Judiciário desempenham frequentemente, nas democracias, papel de poder moderador nos impasses entre os demais Poderes. No papel de Tribunal Constitucional, o Judiciário, mantendo equidistância dos interesses políticos em jogo, pode constituir o centro de gravidade do funcionamento do sistema político em regime democrático e dispor dos instrumentos institucionais para zelar por seu reequilíbrio em face de crises graves.

Subsidiariamente, o Poder Judiciário exerce funções legislativas e administrativas, quando elabora os regimentos internos de seus órgãos ou organiza seus serviços, normas de funcionamento e sistema de cargos.

#### 3.1.4.1.4 O Eleitorado

Se o Povo, como um dos fundamentos da Expressão Política, constitui a parcela da população que detém, por vínculo com o Estado Nacional, a condição básica para o exercício da cidadania, o eleitorado vem a ser a parcela do Povo que a exerce com sentido político, ou seja, corresponde ao estrato político ativo do Povo. Constitui o Eleitorado a parte do Povo que mantém, ainda que em grau mínimo, interesse pelo jogo político e que realiza, nas democracias, o



insubstituível papel de manifestar, de forma institucionalizada, os anseios e aspirações do Povo. Amplo ou mais restrito, consolidado ou fluido, o eleitorado constitui o órgão do sistema político, em regime democrático, que detém a prerrogativa e a responsabilidade de resolver a respeito da linha política a prevalecer no processo decisório nacional, sobre a composição da representação política e quanto à ocupação dos principais cargos e funções públicas, viabilizando a continuidade ou a alternância no Poder. Em última análise, embora sofrendo a influência de diferentes centros de poder, ele é quem expressa, institucionalmente, a Vontade Nacional.

A qualidade do Eleitorado, refletindo o nível de cultura geral e política do Povo, é decisiva para o fortalecimento da Democracia, na medida em que amplia ou reduz o grau de racionalidade das escolhas políticas. As formas de integração entre o Eleitorado e as elites políticas, na qualidade de seu conteúdo racional e ético, dependem diretamente do desenvolvimento cultural de ambos os estratos.

#### 3.1.4.1.5 Os Partidos Políticos

À medida que o estrato politizado da população busca aumentar sua participação política, a tendência é a de uma crescente organização em torno de interesses predominantes e de correntes de ideias. Clubes de opinião, grupos de interesses, blocos parlamentares e partidos perpetuaram-se quando do declínio e desaparecimento do absolutismo e fazem parte, hoje, do cotidiano das democracias. A ação das elites políticas e a própria eficácia da representação parecem ser diretamente dependentes da sinergia advinda da organização em grupos que competem pelo poder político, buscando conquistá-lo ou influenciá-lo. Dentre esses grupos de interesse, a despeito das desconfianças com que chegaram a ser vistos, os Partidos Políticos afiguram-se como os de maior importância para a preservação e o desenvolvimento dos regimes democráticos.

Resultantes da diversidade de modos de pensar e agir próprios da natureza humana, os Partidos Políticos exercem várias funções, da maior relevância, nas democracias. Eles estruturam as opiniões, articulam os interesses e organizam os eleitores em torno de diversas linhas de pensamento político; dão expressão à vontade dos governados, mobilizando e canalizando as energias políticas para as formas institucionalizadas de competição; recrutam e renovam as elites políticas, servindo de canais para a distribuição dos papéis políticos.

Em relação ao sistema político como um todo, os partidos, a par de viabilizarem o revezamento político, desempenham uma função legitimadora, favorecendo a estabilização do sistema. Com efeito, embora deem expressão às divergências, os Partidos Políticos democráticos operam num quadro de consenso em profundidade, ao menos quanto à preservação dos requisitos básicos do regime que lhes permite existência e atuação. Lembra-se que, numa democracia,





a ascensão de um partido ao poder não pode significar risco mortal para os demais. Essa base consensual deve ser suficientemente ampla para resguardar os objetivos fundamentais da nacionalidade, ou seja, aqueles que dizem respeito à existência, identidade e possibilidades evolutivas da Nação, o que significa preservá-la como Estado organizado, soberano e viável.

Mesmo quando, por circunstâncias de natureza conjuntural, não possa um partido, durante largo tempo, alcançar o poder, ainda assim contribuirá para a boa operação do sistema e a evolução do regime, exercendo o que se denomina função tribuniária, ou seja, a função de crítica e de proposição de alternativas à ação governamental. Contudo, considera-se da essência do regime democrático a existência de partidos, no quadro geral do sistema partidário, com possibilidades reais de realizar a alternância no poder, invertendo as posições de situação e oposição.

Órgãos intermediários entre o Povo, por seu segmento politicamente ativo, o eleitorado, e o governo, que constitui o centro do processo decisório nacional, os Partidos Políticos são essenciais ao funcionamento regular do Sistema Político em regime democrático. São indispensáveis não só para captar os anseios e aspirações difusos no ambiente social mas, também, para aglutiná-los coerentemente em torno de propostas e projetos. Os partidos estão em interação com o governo, apoiando-o ou criticando-o, e com o eleitorado e outros grupos intermediários da sociedade, dos quais captam as demandas, cujo atendimento, devidamente filtradas e articuladas, politizam, na tentativa de viabilizá-las.

Os Partidos Políticos devem ser os garantidores da qualidade da representação, vinculando os representantes aos representados pela fidelidade a um programa e emprestando à participação política o atributo da representatividade.

Além disso, se a pluralidade partidária é importante para retratar as diferentes correntes de opinião, não deve o quadro partidário, contudo, fragmentar-se excessivamente, a ponto de, por sua atomização, impedir a formação de maiorias estáveis e desorientar o eleitorado.

Os Partidos Políticos, em uma democracia, constituem os intermediários, por excelência, entre povo e governo, mas, para bem cumprir esse papel, devem exercitar sua sensibilidade e responsabilidade sociais, abrindo-se democraticamente aos segmentos da sociedade que buscam representar e superando, internamente, indesejáveis práticas oligárquicas e personalistas.

#### 3.1.4.1.6 Os Grupos de Pressão

Do conceito genérico de grupos de interesse, além da categoria dos Partidos Políticos, tem-se a dos Grupos de Pressão. A distinção básica faz-se sob dois critérios: o dos objetivos e o dos beneficiários da ação. Se os Partidos Políticos



têm por objetivo final conquistar o poder para exercê-lo com um sentido global de cada qual à sua maneira e sob seu prisma, beneficiar a sociedade como um todo, os Grupos de Pressão, ao contrário, não pretendem assumir a responsabilidade do exercício do poder, mas tão somente influenciá-lo e sempre em um sentido fragmentário de atendimento a um interesse ou reivindicação setorial ou específica.

Existem Grupos de Pressão de natureza eminentemente política, como os clubes de opinião e movimentos ideológicos. Outros, entretanto, correspondem a organizações que, tendo papel preponderante em outras Expressões do Poder Nacional, atuam juntas aos órgãos da Expressão Política, buscando influenciá-los. Sua relevância como atores políticos depende das peculiaridades de cada sociedade nacional e da conjuntura em exame.

Podem-se citar, a título de exemplificação, alguns desses grupos, que, não raro, apresentam-se subdivididos em subgrupos em intensa competição. Assim, abstraindo a questão da desejabilidade de suas atuações políticas, podem-se exemplificar as atuações, à maneira de grupos políticos, de atores coletivos como o empresariado, os sindicatos, a mídia, as igrejas e as universidades. Essas atuações, cuja relevância varia de conjuntura para conjuntura, podem chegar à caracterização de verdadeiros centros de poder político interno, atuando em interação com os órgãos tipicamente políticos, mas com vontade e meios próprios.

Uma análise da conjuntura não será completa se não buscar caracterizar os Grupos de Pressão conjunturalmente significativos e seus propósitos, suas interações, seu poder relativo na dinâmica do funcionamento de um dado Sistema Político.

#### 3.1.4.2 O Sistema Político

Um Sistema é uma totalidade de elementos em interação cuja dinâmica não é redutível à simples soma desses mesmos elementos. Aí está o conceito de sinergia do sistema: a noção de que uma dinâmica adequada pode conduzir o conjunto a um resultado qualitativamente superior à soma das capacidades das partes. Por outro lado, uma dinâmica inadequada pode conduzir a resultados que, qualitativamente, se situem aquém das capacidades das partes envolvidas. Decorre daí a importância de analisar não só os aspectos estruturais estáticos, mas, ainda, a sua dinâmica.

Um Sistema Político consiste numa totalidade dada pelo conjunto dos atores e das interações com os quais e pelas quais se tomam e se impõem as macrodecisões de uma sociedade. Compõe-se de um conjunto de atores, ou órgãos, singulares ou coletivos, essencialmente, ou mesmo incidentalmente, políticos, que, num quadro de regras institucionais, mantêm interações de



natureza política, ou seja, interações concernentes à conquista, à manutenção, ao exercício e ao controle do poder — do poder político que se configura na relação básica entre governantes e governados. Essas interações têm como fulcro as macrodecisões demandadas por uma sociedade nacional, decisões de tal importância que devem ser tomadas pelas mais altas instâncias do poder estatal, originalmente constituído por essa sociedade nacional. Tais decisões podem ser impostas até mesmo pelo emprego legítimo da força — eis aqui a especificidade do sistema político. Essa característica — de poder empregar, com legitimidade, a força para fazer valer suas decisões — distingue o Sistema Político de outros sistemas e do sistema social mais amplo, que o envolve.

Portanto, o Sistema Político se diferencia do sistema social, que constitui seu ambiente, e com o qual mantém diversos canais de comunicação e diferentes níveis de troca. A finalidade da existência desse sistema específico é, então, a de permitir a conversão das demandas, provenientes do meio social, em decisões orientadoras para as interações futuras dos diferentes atores sociais. Cabe ao sistema político — ou subsistema político — a função maior de orientar e de harmonizar o sistema societário total: no caso, a sociedade nacional. Aos atores ou órgãos políticos cabe, portanto, o exercício dessa função, que se operacionaliza pela emissão de decisões ou parâmetros para futuras decisões dos atores sociais (leis, projetos, programas, metas, ordens). Para tanto, buscam os atores políticos

— individuais ou coletivos — melhor posicionarem-se juntos ao centro (ou centros) do processo decisório nacional. Para isso cooperam, competem e, eventualmente, entram em conflito.

O Sistema Político é funcional na medida em que as demandas da sociedade são respondidas com decisões ou parâmetros de decisão, que sejam acolhidas pelo ambiente social com um razoável grau de satisfação. O ambiente social, quando razoavelmente satisfeito, responde ao sistema político, decerto com novas demandas, mas, ainda, com diferentes formas de apoio político, dentre as quais está — o que é relevante — a própria legitimação do sistema e do seu substrato institucional: o regime.

A insatisfação no ambiente sociopolítico interno, se ultrapassar os níveis ordinários de tolerância, acarreta a disfunção do sistema. No entanto, esse pode se reequilibrar por meio de mecanismos institucionalizados (legais ou costumeiros), tais como: os mecanismos internos de negociação e arbitramento político, capazes de engendrar novos arranjos e soluções para a superação de divergências e impasses; ou, com maior ou menor frequência, o processo de competição eleitoral, que permite a alternância de atores no poder e, como consequência possível, a mudança do sentido, do alcance e, mesmo, do ritmo das decisões políticas, de modo a satisfazer às demandas.



A descrição precedente corresponde a um Sistema Político em regime democrático, que, institucionalmente, admite a expressão aberta das divergências e contém mecanismos que possibilitam a negociação e a alternância. Tal sistema se reequilibra com facilidade porque há entre os atores políticos um consenso em profundidade quanto às suas regras básicas de funcionamento, isto é, as regras estruturadoras, concernentes à conquista, à manutenção, ao exercício, ao controle e à alternância do poder. Quando o Sistema Político não consegue responder com decisões, adequadas e suficientes, às demandas da sociedade, instaura-se o conflito político, superado, o mais das vezes, pelos mecanismos reequilibradores, que serão diversos no presidencialismo e no parlamentarismo. Se tais mecanismos falham, quer por seus vícios intrínsecos, quer pela intransigência dos atores, quer pela dimensão das demandas ante a capacidade de resposta do sistema, o conflito se agrava e se desdobra em manifestações de inconformismo, mais ou menos agressivas, oriundas do ambiente político-social interno; ou seja, no estado de tensão denominado crise.

Essas manifestações, que frequentemente assinalam uma tentativa de comunicação paralela em relação aos canais institucionalizados e com os ocupantes do centro decisório do sistema, podem ser exploradas por outros atores políticos no sentido de atacar as bases estruturais desse mesmo Sistema, para rompê-lo e substituí-lo, em claro processo de mudança revolucionária.

O conflito político é um conflito no processo decisório central, que tanto pode derivar de decisões havidas quanto da ausência delas, em face de demandas específicas ou do conjunto das demandas sociais. Instaura-se, no centro decisório, um vácuo, que muitos cientistas políticos denominam "vácuo de poder". Vácuo de poder, portanto, significa vácuo no processo decisório central. Esse vácuo deverá, espera-se, ser preenchido por meio dos mecanismos institucionalizados de reequilíbrio do sistema. Todavia, se isso não ocorrer a tempo, a situação poderá suscitar, ou um deslocamento não institucionalizado do poder decisório para determinados atores conjunturalmente relevantes – no que se denomina golpe de Estado – ou, ainda, uma mudança radical do próprio sistema em suas estruturas – no que se denomina revolução.

## **3.2 Expressão Econômica**

### **3.2.1 CONCEITUAÇÃO**

**A Expressão Econômica do Poder Nacional é representada pela produção, distribuição e consumo de bens e serviços, nos âmbitos interno e externo; abrange as ações do Homem na busca de recursos para satisfazer suas necessidades de toda ordem e contribui para alcançar e manter os Objetivos Nacionais.** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 57).



Ressalte-se que essa busca humana não tem como objeto satisfazer apenas as necessidades vitais (alimentação, proteção e procriação), mas também atender aos requisitos de progresso e bem-estar originados pelo evoluir constante da sociedade e da capacidade intelectual de que dispõe, tornando crescentes as necessidades e as aspirações e, em consequência, a demanda por bens e serviços.

Essas considerações iniciais não devem conferir um caráter materialista e limitador à Expressão Econômica. Embora voltada para o atendimento de requisitos de bem-estar material, o respeito aos pressupostos éticos como exigência do caminho para atingir os objetivos (finalísticos) do emprego do Poder Nacional não deve ser negligenciado.

Schiller (1999, p. 6) conceitua a economia como “[...] o estudo de como melhor distribuir recursos escassos entre demandas concorrentes”. Mankiw (2001, p. 4), por seu turno, propõe um entendimento semelhante para o termo economia: “[...] o estudo da forma pela qual a sociedade administra seus recursos escassos”. Já autores brasileiros como Vasconcellos e Garcia apresentam a economia como:

**[...] a ciência social que estuda como o indivíduo e a sociedade decidem (escolhem) empregar recursos produtivos escassos na produção de bens e serviços de modo a distribuí-los entre as várias pessoas e grupos da sociedade, a fim de satisfazer às necessidades humanas (VASCONCELLOS, GARCIA, 2000, p. 2).**

Na mesma linha de compreensão, a ESG conceitua economia como “a ciência social que estuda a adequação entre a satisfação das necessidades humanas ilimitadas e os recursos escassos.” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2009, p. 98).

De forma geral, desses simples conceitos apresentados, pode-se considerar a economia como uma ciência substancialmente social.

Vista sob a lente da economia, a história da humanidade tem como pano de fundo a luta para, em síntese, superar o problema da escassez de recursos em face de necessidades mutantes e crescentes. Não obstante, distorções entre sociedades, ou entre setores de uma mesma sociedade, podem resultar em desequilíbrio entre produção e consumo, levando, eventualmente, à geração de excedentes que tendem a se concentrar nas mãos de determinados segmentos, desde indivíduos até nações. Esses excedentes, de certa forma, constituem uma poupança e podem ser convertidos em investimentos visando aumentar a produção e melhorar a distribuição da renda, numa dinâmica que permita viabilizar a redução das distorções.



Em consequência, sem descurar dos aspectos éticos envolvidos no processo, a economia se preocupa de tarefas básicas, a partir do questionamento sobre o **quê**, o **quanto** e o **como** produzir e distribuir os bens, fruto do desenvolvimento humano.

Assim, por extensão e considerando a relevância da economia como expressão do poder de uma nação, a ESG adota o seguinte conceito:

**Expressão Econômica do Poder Nacional é a manifestação, de natureza preponderantemente econômica, do conjunto dos homens e dos meios de que a Nação dispõe, para alcançar e manter os Objetivos Nacionais** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 114).

Entre os aspectos característicos da Expressão Econômica do Poder Nacional, destacam-se as inovações tecnológicas que podem modificar a maneira de viver das sociedades e, em particular, os processos de produção alterando a demanda pelos fatores produtivos.

Para atender às necessidades e às aspirações consubstanciadas em Objetivos Nacionais, a sociedade enfrenta problemas diversificados e complexos, cabendo destacar:

- a) a aplicação eficiente e eficaz dos recursos produtivos;
- b) a criação e o aperfeiçoamento de instituições econômicas;
- c) a melhoria da repartição de renda;
- d) a elevação dos padrões de consumo e do bem-estar; e
- e) a ampliação das oportunidades econômicas.

Entende-se que o sistema econômico funcionará melhor quando for capaz de, assegurando liberdade de escolha, suprir as necessidades humanas e atender às aspirações sociais, uma vez que o sistema deve estar orientado para o Bem Comum.

### 3.2.2 FUNDAMENTOS

A manifestação dos fundamentos do Poder Nacional na Expressão Econômica ocorre por intermédio dos **recursos humanos**, dos **recursos naturais** e das **instituições econômicas**.

#### 3.2.2.1 Recursos Humanos

Os recursos humanos constituem o fundamento predominante da Expressão Econômica do Poder Nacional, pois o homem é o agente essencial da produção e do consumo, atuando como organizador e executor do processo produtivo, sendo também, seu maior beneficiário.



### 3.2.2.1.1 Aspectos Quantitativos

A população de um determinado país poderá ser demasiadamente grande ou pequena em relação ao seu território (super ou subpopulação), sendo por isso, em geral, quantificada e expressa com base na área sobre a qual a Nação-Estado exerce sua soberania. Assim, as comparações internacionais são realizadas utilizando-se como indicador a densidade demográfica (número de habitantes por unidade de área – km<sup>2</sup>, por exemplo). Esse indicador, entretanto, não leva em consideração aspectos importantes relacionados aos outros fundamentos da Expressão Econômica do Poder Nacional, tais como a percentagem de solo fértil disponível (Recursos Naturais), a estrutura da economia ou a tecnologia utilizada pela população (Instituições Econômicas).

As análises quantitativas dos recursos humanos fundamentam-se nos dados e nas informações colhidos regularmente, por intermédio de censos demográficos e econômicos, de pesquisas e de amostragens.

A partir desses levantamentos, pode-se examinar a dimensão e a evolução de grande número de agregados censitários e das relações demográficas fundamentais para a avaliação quantitativa dos recursos humanos, entre os quais:

- **População total** – compreende todas as pessoas de uma sociedade. É, geralmente, classificada de acordo com naturalidade, idade, sexo e outros atributos;
- **População Economicamente Ativa (PEA)<sup>13</sup>** – conjunto de pessoas, dentro de determinada faixa etária, que trabalham ou estão procurando trabalho;
- **População não economicamente ativa** – conjunto de pessoas, dentro de determinada faixa etária, que não se encontram ocupadas nem procurando emprego;
- **População dependente** – é a população não economicamente ativa acrescida de pessoas fora do limite etário utilizado para definir a PEA; e
- **População ocupada** – conjunto de indivíduos que estejam trabalhando, sejam eles empregados, subempregados, autônomos ou empregadores.

Outro aspecto importante a considerar é o grau de utilização dos recursos humanos. De fato, todo sistema econômico deve buscar o pleno emprego<sup>14</sup> dos

---

<sup>13</sup> A População Economicamente Ativa (PEA) abrange a população ocupada, compreendendo as pessoas que, num determinado período, trabalhavam, ou haviam trabalhado anteriormente (ex.: pessoas em férias). Nela incluem-se os empregados, os trabalhadores por conta própria, os empregadores e os trabalhadores não remunerados (que exercem ocupação econômica sem remuneração, em ajuda a membro de unidade domiciliar em atividade econômica, ou a instituições filantrópicas, ou como aprendiz ou estagiário). Abrange, também, a população desocupada (pessoas que não haviam trabalhado no período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar e, de alguma forma, procuravam trabalho).

<sup>14</sup> O pleno emprego [...] “é um dos mais importantes objetivos de qualquer sociedade, tanto do ponto de vista econômico quanto do social. Mas, a rigor, o alcance do pleno emprego de recursos humanos é muito difícil. Sempre verifica-se, ainda que bastante reduzida, alguma taxa de desemprego. A operação a pleno emprego é uma situação extrema, vivida talvez pelas nações em períodos de guerra, quando são efetivamente mobilizadas todas as forças de combate e, na retaguarda, todas as



fatores de produção, ainda que tal objetivo seja de difícil realização. O desemprego e o subemprego constituem, para qualquer economia, problemas graves que devem ser minimizados.

O crescimento demográfico de um país e o tamanho de sua população interessam à avaliação dos Recursos Humanos e influem na oferta e na demanda de bens e serviços.

Com base nesses e em outros agregados demográficos, pode-se proceder à análise quantitativa dos recursos humanos como fator de fundamental importância para o desenvolvimento nacional, cabendo salientar a relevância do tamanho relativo de uma população demasiadamente jovem ou idosa e, também, o nível de utilização dos recursos humanos.

#### 3.2.2.1.2 Aspectos Qualitativos

Em estreita ligação com o Poder Nacional, os aspectos qualitativos dos recursos humanos na Expressão Econômica do Poder Nacional dizem respeito à otimização do rendimento e da produtividade do homem, dependentes da qualificação da população quanto ao seu nível cultural e educacional, sua higiene e seu nível de capacitação e especialização. Pode-se dizer que a amplitude desse processo, com a extensiva difusão das oportunidades de educação pela população, depende, em grande parte, a construção de uma verdadeira democracia.

O volume e a universalidade das informações têm relação direta com o crescimento econômico sustentável e, concomitantemente, com o fortalecimento do Poder Nacional. A qualificação dos recursos humanos é fundamental para obtenção de maior produtividade na economia, em decorrência da modernização dos processos produtivos.

#### 3.2.2.2 Recursos Materiais

Os recursos naturais correspondem aos materiais e às substâncias oferecidos pela natureza e que podem ser utilizados nas atividades.

São exemplos de recursos naturais: o solo, o subsolo, a flora, a fauna, o clima, bem como as disponibilidades hídricas e energéticas. O conhecimento, a descoberta, a exploração, o aproveitamento e o controle desses recursos dependem do grau de evolução da ciência e da tecnologia, e do estágio de desenvolvimento da sociedade.

Os recursos ofertados pela natureza podem ser classificados em atuais e potenciais, conforme estejam eles disponíveis ou não, para utilização imediata nas atividades produtivas.

---

possibilidades de produção que não tenham sido ainda danificadas. Economia de guerra, esforço de guerra e pleno emprego seriam assim, de certa forma, expressões e equivalentes". (ROSSETTI, 2000, p. 217).





É importante salientar que tão ou mais significativa que a dimensão física dos recursos é a eficiência do seu aproveitamento no sistema produtivo. Nesse contexto, vem adquirindo significado cada vez maior a adoção de boas práticas de proteção ambiental na exploração

### 3.2.2.3 Instituições Econômicas

As instituições econômicas são resultado da evolução da sociedade humana e refletem hábitos, atitudes, comportamentos, motivações, valores, crenças, técnicas e formas de organização, além de boa parte da produção material resultante desse processo. Administram todo o acervo patrimonial de conotação econômica, material e não material, legado pelas gerações anteriores, constantemente atualizado e ampliado pela capacidade criadora do ser humano.

Essas instituições retratam padrões de comportamento no que concerne às atividades econômicas, às leis que regem esse comportamento, à importância atribuída ao mercado, às formas de apropriação dos excedentes e à conformação do sistema econômico vigente. Revelam-se no regime de propriedade, na conduta dos empresários e dos trabalhadores em geral, na regulação dos contratos, no estímulo às práticas consensuais do mercado, na aceitação ou rejeição aos monopólios e cartéis, na forma como são definidos os salários, na influência econômica das organizações sindicais de operários e de patrões, no nível de intervenção do Estado na economia e em muitos outros aspectos da vida econômica da sociedade.

As instituições econômicas constituem os canais próprios para as atividades diversificadas que dizem respeito às relações humanas e à maneira como a sociedade administra seus recursos, com vistas à realização das atividades econômicas (produção, circulação, consumo de bens e serviços, distribuição da renda, entre outras). Elas refletem a maneira pela qual os homens ordenam sua vida social e política, dentro daquilo que eles julgam ser bom, justo, legítimo e possível e têm papel fundamental na promoção ou limitação do desenvolvimento.

Destaca-se também o conceito de **Sistema Econômico** como sendo a entidade mais abrangente, envolvendo o mercado, as empresas, as relações entre produção e consumo, o governo, a legislação, a moeda e seus desdobramentos.

#### 3.2.2.3.1 Sistema Econômico

É o conjunto de elementos e de relações que abrange todas as atividades econômicas de uma sociedade. Nele, incluem-se os órgãos e as organizações, bem como as funções que desempenham, as instituições que regulam tal funcionamento e os fatores que atuam sobre todos esses componentes. Por isso, o sistema econômico pode ser visto como abrangendo toda a produção, circulação e consumo de bens e serviços, a distribuição da renda, o desenvolvimento



econômico e a segurança na área econômica.

Segundo Rossetti (2000, p. 158), os elementos constitutivos do sistema econômico, como um todo, são:

- **fatores de produção** - recursos naturais, recursos humanos, capital, capacidade tecnológica e capacidade empresarial;
- **agentes econômicos** - unidades familiares, empresas e governo; e
- **instituições** - jurídicas, políticas e sociais.

**O primeiro conjunto, o estoque de fatores de produção, constitui a própria base da atividade econômica. Sem que tenhamos recursos naturais, trabalho, capital, tecnologia e capacidade empresarial não se realiza a atividade econômica fundamental, da qual dependem todos os fluxos econômicos. As formas de consumo, de repartição e de destinação dos recursos e a composição dos produtos gerados são decididas pelos agentes econômicos. [...]. As relações que se estabelecem entre o segundo conjunto dos elementos constitutivos do sistema, o quadro dos agentes econômicos, são definidas pelo terceiro conjunto, o complexo das instituições. [...] Estes três conjuntos de elementos, recursos, agentes e instituições, formam um todo intercomplementar. (ROSSETTI, 2000, p. 158).**

Os sistemas econômicos podem variar num espectro que vai desde o mais aberto ao mais fechado. Um sistema econômico aberto fundamenta-se na iniciativa individual, fortalecendo a ação dos agentes econômicos, ou seja, daqueles que exercem o direito de escolher a atividade em que desejam empregar seus recursos, assim, favorecendo a livre iniciativa e a propriedade privada dos meios de produção, e ensejando crescimento, tanto como decorrência de ganhos com o comércio internacional, quanto como pela possibilidade de utilização de recursos externos. Importante, nesse caso, não descuidar do Estado, o qual deve atuar, por meio de suas funções fomentadoras e reguladoras da atividade econômica, no sentido de evitar distorções que desequilibrem o fluxo normal de produção, circulação e consumo.

Por outro lado, um sistema econômico fechado fundamenta-se mais na iniciativa do Estado, tanto como provedor, quanto como orientador das atividades econômicas, isto é, definindo o quê e o quanto produzir e como e para quem distribuir, assim, visando garantir condições mínimas de bem-estar para um maior número de pessoas. Uma economia fechada tende a condicionar seu crescimento apenas às disponibilidades e à dimensão de seus recursos internos, o que conduz, geralmente, à compressão do consumo.



Dessa forma, o grau de liberdade dos agentes econômicos e o nível de intervenção do Estado nas atividades econômicas manifestam-se como instituições que expressam o poder econômico de uma nação, e são o resultado das escolhas feitas pela sociedade quanto a como conduzir suas relações econômicas.

### 3.2.2.3.2 Mercado

Mercado é a interação entre a oferta e a procura de bens e serviços, determinando relações de troca entre produtores e consumidores, segundo um mecanismo de preços. A ordem espontânea e a natureza impessoal das decisões do mercado baseiam-se na adoção de práticas econômicas estabelecidas historicamente e que prevaleceram porque obtiveram êxito nas sociedades que as adotaram. É uma instituição que se fundamenta na busca da reciprocidade de benefícios e propicia a conciliação de diferentes objetivos para atender aos interesses de todos os participantes.

O mercado torna possível a utilização do conhecimento e da habilidade de todos os membros da sociedade em grau muito elevado. Ele propicia aos indivíduos liberdade para utilizar conhecimentos, habilidades e recursos na conquista de seus objetivos, em termos operacionais e econômicos.

A concepção do mercado livre envolve a possibilidade de oferta e demanda, sem restrições, de toda e qualquer espécie de bens e serviços. Ao mercado assim concebido, contrapõe-se um mercado oficialmente controlado. Cabe à sociedade buscar os meios para assegurar o funcionamento do mercado, porquanto ele poderá ajustar a produção ao consumo e assegurar a liberdade econômica essencial ao regime democrático.

O mercado pode ser dividido em:

a) **Interno**: compreende as relações de troca realizadas entre agentes econômicos do mesmo país, segundo normas que as regulam. O seu fortalecimento proporciona maior consistência e segurança à Nação, diminuindo suas vulnerabilidades. É o principal instrumento de integração econômica para a Nação, podendo ser fortalecido por intermédio, entre outras, das seguintes ações:

- aumento do número dos que participam como produtores e consumidores, incorporando à atividade econômica crescente parcela da população, a qual passa a auferir benefícios oriundos do crescimento econômico; e
- crescente intercâmbio entre as diversas regiões do mesmo país, reduzindo desigualdades regionais e permitindo desenvolvimento mais justo e equilibrado.

b) **Externo**: compreende as relações de troca entre agentes econômicos de diferentes países, segundo normas mutuamente acordadas.



### 3.2.2.3.3 Empresa

Empresa é a instituição econômica que se dedica, principalmente, à geração de lucros por meio da produção de bens e serviços. Rossetti (2000) conceitua as empresas como sendo “[...] os agentes econômicos que empregam e combinam os fatores de produção disponíveis para a geração dos bens e serviços que atenderão às necessidades de consumo e de acumulação da sociedade”. (ROSSETTI, 2000, p. 163).

No regime de livre iniciativa a empresa é, em princípio, privada, atuando o Estado em caráter complementar para suprir carências que o sistema empresarial apresenta.

A empresa moderna deve conviver com métodos e processos acelerados de inovação e criação de riquezas. Seu êxito depende cada vez mais da possibilidade de acesso a dados, informações e conhecimentos atualizados.

### 3.2.2.3.4 Consumo

O consumo corresponde à utilização, aplicação ou gasto de bens e de serviços postos à disposição da sociedade e representa a fase final do ciclo econômico.

A mensuração dos níveis de consumo constitui uma forma de avaliar padrões de bem-estar material da sociedade. Diferenças acentuadas na capacidade de consumo, entre os vários estratos da população, podem conduzir a insatisfações capazes de comprometer o atingimento dos objetivos nacionais.

Justifica-se, assim, a importância atribuída pelos governos à satisfação das necessidades mínimas das camadas mais carentes da população, de modo a evitar as inquietações sociais que costumam decorrer do não atendimento dessas necessidades.

### 3.2.2.3.5 Moeda

Krugman e Wells (2007, p. 630) definem a moeda em termos do que ela faz: “[...] moeda é qualquer ativo que pode ser usado facilmente para comprar bens e serviços”.

A moeda, ao ter curso forçado decretado pelo Estado, transformou-se em moeda nacional, constituindo reserva e padrão de valor, instrumento legal de troca e símbolo de soberania.

São três as funções da moeda nas modernas economias (ROSSETTI, 2000, p. 183):

a) **meio de pagamento ou intermediação de trocas** – “[...] faculta a seu detentor a liberdade de escolha, não só sobre o que adquirir, diante da alta diversidade dos bens e serviços disponíveis, mas ainda sobre quando proceder à transação”;



b) **medida de valor ou unidade de conta** – a moeda, “[...] é um denominador comum de valores. Os preços dos bens e serviços, dados pelo padrão monetário corrente, são, neste sentido, expressões monetárias dos valores a eles atribuídos”; e

c) **reserva de valor** – a moeda “[...] não se limita a [...] funções transacionais. Os motivos para sua retenção podem ser [...] precaucionais e especulativos. [...] é um reservatório [...] de poder de compra; [...] é liquidez por excelência”.

Para não comprometer o funcionamento do sistema econômico, a moeda precisa manter um certo nível de estabilidade. O descontrole sobre a emissão e o uso da moeda afeta todas as expressões do Poder Nacional, podendo até mesmo influenciar negativamente convicções e comportamentos do homem, sua cultura e seu sistema de valores.

### 3.2.3 FATORES

Fatores econômicos são circunstâncias capazes de produzir variações quantitativas e qualitativas em todos os componentes do sistema econômico, bem como nas relações que entre eles se processam.

Assim, as capacidades produtiva e empreendedora, próprias da instituição empresa, e as capacidades científica e tecnológica, que aumentam a produtividade individual e coletiva ao propiciarem ganhos de produtividade, são aspectos presentes na conceituação dos fatores econômicos.

De um longo rol possível desses fatores, destacam-se os seguintes:

#### 3.2.3.1 Modernização e Adaptação às Mudanças

Uma atitude receptiva e de aceitação de mudanças por parte da sociedade é fator essencial para o progresso, ao propiciar a inovação nos processos de produção e o conseqüente aumento da produtividade.

A compra de tecnologia pode ser uma primeira fase do processo, concretizada no aprendizado da operação dos equipamentos, de sua manutenção e até em cópia do original. Todavia, a grande mudança só se inicia quando os agentes econômicos são capazes de introduzir alterações e adaptações nos novos dispositivos, vindo a adquirir ritmo próprio quando passa a projetar e desenvolver produtos, equipamentos e sistemas tecnológicos avançados.

Aspecto importante é a sensibilidade da sociedade às mudanças. O impacto de uma transformação sobre os indivíduos altera, muitas vezes, convicções, atitudes e costumes. O ritmo de uma transformação estará condicionado, portanto, às reações da sociedade às mudanças e ao modo como são absorvidas.



### 3.2.3.2 Capacidade do Conhecimento Científico e Tecnológico

Essa capacidade está intimamente relacionada com o aprimoramento dos recursos humanos e com o melhor aproveitamento do espaço econômico, pois a evolução da capacidade de acumulação de capital de uma sociedade decorre da elevação da renda per capita e do estímulo ao investimento.

O emprego intensivo do conhecimento científico-tecnológico valoriza os recursos humanos, propiciando-lhes acesso a melhores salários, além de aumentar a produtividade e os lucros das empresas.

Para a economia, as tecnologias progressivas de produção influem positivamente na agilidade do sistema de acumulação de capital, multiplicando o volume das transações nos níveis nacional e internacional.

### 3.2.3.3 Capacidade de Formação Bruta e Capital Fixo

Em todos os sistemas econômicos, a capacidade de formação de capital fixo, mediante a construção de estradas, portos, indústrias, máquinas e equipamentos, entre outros, é um indicador seguro das perspectivas de crescimento econômico. Esse indicador mede o quanto as empresas integrantes do sistema aumentaram os seus bens de capital, ou seja, aqueles bens que servem para produzir outros bens. Além disso, ele permite avaliar o nível de confiança do empresariado no futuro da economia.

A absorção e a acumulação de capital fixo pela economia envolve o emprego criativo de métodos e processos, visando a permitir constante aumento dos níveis de produção e de produtividade, capazes de sustentar expressivo ritmo de crescimento real da economia.

### 3.2.3.4 Capacidade Empresarial

O bom desempenho do sistema econômico depende, também, da capacitação gerencial e profissional nos empreendimentos como condição inegável da eficiência e da eficácia empresarial.

O aumento exponencial nas possibilidades de comunicação, no contexto do processo de globalização, exacerba a competição entre as empresas, levando-as a reestruturações, aquisições, fusões, formação de *joint-ventures* ou simplesmente a mudanças de foco em seus negócios.

O desenvolvimento da capacidade empresarial implica, também, a participação em órgãos empresariais, onde se compartilham conhecimentos que permitem às empresas sobrepujar a obsolescência de métodos e processos e as deficiências dos processos produtivos.



### 3.2.3.5 Capacidade de Financiamento

A existência de um sistema financeiro bem desenvolvido é fator determinante para a eficácia da economia nacional. Exercendo suas funções de maneira consistente, disciplinada e ágil, esse sistema poderá desempenhar um papel de intermediação e redistribuição dos recursos financeiros, tornando as poupanças disponíveis aos investimentos.

### 3.2.3.6 Capacidade de Consumo

Num sistema de livre iniciativa, as trocas econômicas processam-se em função dos requisitos de oferta e de procura, com a participação estatal restrita ao mínimo indispensável.

A demanda final de bens e de serviços depende do nível e da repartição da renda, da política fiscal do governo, do nível dos estoques e de peculiaridades conjunturais da economia como, por exemplo, a expectativa dos consumidores quanto ao comportamento futuro dos preços ou à normalidade do abastecimento. O Estado deve atuar no sentido de corrigir eventuais disfunções.

### 3.2.3.7 Capacidade de Participação

É de todo importante a participação da população na gestão dos temas de natureza econômica, como de resto em todos os demais aspectos da vida em sociedade. Existem mecanismos adequados para a manifestação da vontade popular, sendo o mais importante deles o exercido por meio do voto, nas eleições, quando são selecionados os candidatos portadores de programas de gestão econômica considerados pelo eleitorado como sendo os mais adequados.

Não se devem descartar, todavia, outros mecanismos de controle, com a exigência, por parte dos eleitores, de que os eleitos cumpram seus compromissos de campanha, num processo cultural desejável, com a ação efetiva do indivíduo exercendo o controle da atividade do Estado.

O sentido de realização pessoal, de valoração do indivíduo no exercício de seus direitos e deveres, confere-lhe atributo de poder e de responsabilidade em relação ao sistema econômico, despertando e consolidando os atributos da cidadania.

## 3.2.4 ORGANIZAÇÕES E FUNÇÕES

A natureza das organizações integrantes da Expressão Econômica do Poder Nacional varia conforme o sistema econômico vigente em cada país. Aqui, serão tecidas considerações relativas apenas ao enfoque do capitalismo de mercado contemporâneo.

O capitalismo de mercado concentra as organizações em duas áreas, os setores público e privado.



Neste caso, a Expressão Econômica deve buscar uma articulação entre o setor público e o setor privado, com vistas à agilização das atividades econômicas.

No capitalismo contemporâneo, a ação econômica direta dos órgãos governamentais deve limitar-se a empreendimentos considerados imprescindíveis para o desenvolvimento ou para a segurança nacional que não atraiam o interesse da iniciativa privada, ou que sejam pioneiros do ponto de vista geoeconômico, de risco elevado, de lenta maturação ou, ainda, que exijam grande aporte de recursos.

Ao setor privado cabe a grande maioria das atividades econômicas, entrando o setor público no processo da produção e circulação de bens e serviços apenas de modo subsidiário, isto é, em complementação à iniciativa privada.

O setor privado deve ter mobilidade e flexibilidade necessárias para ocupar espaços econômicos que lhe proporcionem lucros, atendendo pelos ganhos de produtividade e pela melhoria constante dos métodos administrativos, baseada nas necessidades do consumo em expansão.

Por intermédio das suas organizações, o sistema econômico desempenha um elenco de funções com vistas à satisfação das seguintes necessidades coletivas:

- **normativa** – regulamenta e orienta as atividades econômicas;
- **administrativa** – implementa as normas que presidem o funcionamento da economia e das políticas e estratégias formuladas;
- **produtiva** – responde pelos processos de produção de bens e serviços;
- **circulativa** – distribui, no mercado, os bens e os serviços produzidos; e
- **repartitiva** – aloca os fatores de produção e provê a sua remuneração, sob a forma de salários, juros, aluguéis, lucros e outras rendas; por apropriação de parcela da renda gerada pelas atividades produtivas e sua distribuição, possibilita melhor repartição social da riqueza.

Na divisão das funções entre o setor público e o setor privado, as funções normativas e administrativas são exercidas, basicamente, pelo setor público.

As funções produtiva e circulativa são desempenhadas, na maior parte dos casos, pelo setor privado. Já a função repartitiva é compartilhada, sendo exercida pelos dois setores.

### 3.3 Expressão Psicossocial

#### 3.3.1 CONCEITUAÇÃO

A Expressão Psicossocial abrange pessoas, ideais, instituições, normas, estruturas, grupos, comunidades, recursos e organizações, integrados num vasto complexo, orientado para o alcance de objetivos sociais valiosos, situados no seu campo de atuação e além, que possam satisfazer às necessidades, aos interesses e às aspirações da sociedade. Ocupa-se, principalmente, com a realidade da pessoa humana e com a sua participação na vida em sociedade.





A Expressão Psicossocial reflete, portanto, o grau de satisfação da pessoa humana em suas atividades e nos contextos sociais pelos quais ela busca se realizar. Por isso, diz respeito aos aspectos em que o ser humano é:

- a) indivíduo e, como tal, criador ou portador de meios de poder; e
- b) o fim e, assim, o destinatário e presumível beneficiário das realizações do poder.

A distinção entre indivíduo e pessoa foi estabelecida com relativa clareza por Maritain (1959), quando escreveu: "**o fim do indivíduo é o Estado, mas o fim do Estado é a pessoa**".

A Expressão Psicossocial trata o universo de fenômenos e fatos de seu interesse, sob perspectivas que demandam interpretação filosófica e acurado estudo de dados empíricos e científicos, e que dialogam, predominantemente, com as ciências do comportamento.

**Expressão Psicossocial do Poder Nacional é a manifestação, de natureza preponderantemente psicológica e social, do conjunto dos homens e dos meios de que a Nação dispõe, capaz de favorecer a plena realização do cidadão e a possibilidade de ele contribuir para o aprimoramento da sociedade, visando a alcançar e a manter os Objetivos Nacionais.** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 114).

### 3.3.2 FUNDAMENTOS

São Fundamentos do Poder Nacional na Expressão Psicossocial: a Pessoa, o Ambiente e as Instituições Sociais.

#### 3.3.2.1 Pessoa

A compreensão do ser humano como pessoa constituiu-se em enorme avanço na história da humanidade. O mundo pagão não registra a ideia de **pessoa** como oponível, em todos os sentidos, à de **coisa**. Um ser é uma *pessoa* quando é capaz de ter discernimento sobre si, de sentir-se responsável pelos seus atos e compreender que há uma radical diferença entre o que faz e os efeitos de suas ações. Como tal, a pessoa é dotada de razão, de consciência, de natural abertura ao mundo, de capacidade para distinguir o falso do verdadeiro, o bem do mal, em si e fora de si (consciência moral). Nesses termos, a pessoa participa, necessariamente, do concerto intelectual e moral da humanidade.

Assim, todos os valores do Homem gravitam forçosamente em torno da Pessoa – dimensão definidora da dignidade do Homem e da sociedade humana –, de tal sorte que a própria ideia-valor da igualdade fundamental de todos os homens deriva da aceitação do fato de que eles nascem iguais, dotados de uma igual dignidade, sagrada e inviolável, na medida em que compartilham de um mesmo patrimônio moral e espiritual.



**“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir, em relação uns aos outros, com espírito de fraternidade [...]”.**  
(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 5).

Considera-se, portanto, a pessoa um valor absoluto, uma realidade intrinsecamente não manipulável, intimamente livre e soberana, que, nesses termos, não deve sofrer constrangimentos ou violência por parte do Estado ou das instituições.

Nesse ponto, a questão desloca-se do plano filosófico para o sociocultural, no qual aparecem os aspectos sociológico e funcional da pessoa: a *personalidade*.

A pessoa humana constitui o produto cultural mais completo, resultante do processo de socialização que é exercitado por todos os agentes e todas as agências sociais permanentemente, notadamente a família e as organizações da instituição educacional. Enquanto a contribuição da educação é bastante conhecida, a da família nem sempre é revelada em sua completa dimensão.

O trabalho básico de aquisição e de desenvolvimento de valores por um indivíduo – construção da sua personalidade –, iniciado na tenra idade, requer meio essencial de transferência (veículo afetivo), de características especiais, só conhecido de forma adequada e suficiente no seio da família. A sociedade de homens livres depende de personalidades afirmativas, capazes de escolhas morais emocionalmente sustentadas, coerentes no tempo e no espaço. Essa sociedade somente será alcançada mediante a atuação eficaz e indispensável da família durante um considerável período da vida do indivíduo.

Há razões claramente funcionais que se fazem presentes na criação de personalidades livres, ativas e cooperativas. Essas dependem do processo cultural de sua formação, construção, continuidade ou mudança.

A incapacidade dos processos socioculturais para produzir personalidades livres, sadias, cooperativas e construtivas – verdadeiras pessoas – pode comprometer a manutenção dos valores e a transformação desses valores em ação. Um desajuste de grandes proporções pode inviabilizar uma sociedade, a não ser quando decorre de transtornos políticos transitórios, como ocorre nas revoluções.

### 3.3.2.2 Ambiente

A questão socioambiental constitui, atualmente, um dos eixos mais sensíveis que requer atenção e análise por parte dos diversos segmentos, grupos e classes sociais que compõem a sociedade contemporânea, para, no mínimo, preservar a manutenção e perpetuação da vida na Terra (SOBRINHO, PIRES, 2018).



Considerando o ambiente como o condicionante mais significativo de todos os fenômenos relativos à pessoa, à sociedade e à própria vida, o homem, vive e convive, portanto, dentro de uma teia de relações e interações, em dois níveis: o da biosfera e o da sociosfera.

#### 3.3.2.2.1 Biosfera

A biosfera, ou esfera ecológica, é marcada pela prevalência dos elementos naturais. Relaciona-se diretamente com a sobrevivência do ser humano, considerado, quer do ponto de vista físico, como indivíduo, quer do ponto de vista filogenético (evolução), como espécie. A biosfera compõe-se de um mundo inorgânico, que é chamado genericamente de meio físico (litosfera, hidrosfera e atmosfera) e de um universo biológico – o mundo vivo – constituído por todos os seres dotados de vida, nele o Homem.

#### 3.3.2.2.2 Sociosfera

O ambiente da sociosfera, ou meio social, é caracterizado pelos valores e normas ligados especificamente à cultura e pelos padrões ideais ligados à sociedade, local onde o homem assume o papel de *socius*, em que vive, trabalha e cria. Compreende, também, as organizações sociais e todo o conhecimento humano. É o mundo dos valores, da cultura e do espírito. Resumindo, é o universo exclusivo do homem, lugar em que ele assume a significação plena de sua presença no planeta.

Considerando uma dada sociedade nacional, há que se atentar para o fato de que, além dos ambientes físico e sociocultural interno em que ela se assenta, ela também interage com o meio ambiente sociocultural de outras sociedades nacionais.

Uma das grandes responsabilidades do ser humano, em sentido amplo, é manter o equilíbrio do ambiente. Essa manutenção consiste, essencialmente, em conciliar as transformações que produz com a preservação dos ecossistemas visando ao aprimoramento da qualidade de vida e ao respeito dos valores vigentes, de modo que a vida não se torne autodestrutiva ou infeliz.

#### 3.3.2.3 Instituições Sociais

São estruturas normativas decorrentes de necessidades da vida em sociedade. Apresentam-se como um complexo integrado de ideias, sentimentos, aspirações, padrões de comportamento, relações interpessoais, normas e valores, caracterizado pelo ânimo de permanência, e, muitas vezes, como uma via para que sejam alcançados os interesses socialmente desejados e reconhecidos.



Elas se identificam pela especificidade de suas funções, de suas atividades e pelo valor, inclusive simbólico, de seus códigos de conduta. Sendo construções intertemporais, expressam comportamentos e modos de sentir, de pensar e de agir. Constituem um conjunto de regras e procedimentos padronizados, reconhecidos, sancionados e aceitos pela sociedade, construídos ao longo de seu processo histórico-cultural, para satisfazer às necessidades, os interesses e às aspirações considerados imprescindíveis para a vida em grupo. Em última análise, visam à coesão social, indispensável à existência e sobrevivência do grupo social.

É importante ressaltar que a família, considerada como um produto cultural, reproduz padrões e valores vigentes na cultura social. Desse modo, a socialização que ocorre na família incute valores e padrões da sociedade da qual aquela faz parte. Igualmente, os membros mais velhos da família- agência-socializadora foram previamente socializados de acordo com os padrões culturais vigentes. Sendo a personalidade fortemente marcada pelos primeiros anos de vida, nos quais a influência principal é a da família, o indivíduo tenderá a reproduzir, em sua conduta futura, os padrões culturais adquiridos no relacionamento familiar, envolvendo autoridade, ambição, motivações, expectativas, segurança, autoestima etc.

Por outro lado, cada cultura tende a criar em seus membros um tipo específico de motivações para o qual o indivíduo é preparado, primeiramente na família e posteriormente em outras situações. Por fazerem parte de um processo dinâmico, essas motivações estão em constante modificação. Determinado tipo de estrutura cultural cria certas motivações; essas por sua vez retroagem sobre a estrutura cultural, sem que seja possível determinar onde começou o processo (OLIVEN, 2009).

As instituições, especialmente, a familiar, a educacional, a religiosa, a política, a jurídica e a assistencial serão tão mais fortes, quanto maior for a aceitação dos valores que as permeiam. Essa aceitação traz consigo um sentido conservador, presente em todas as instituições.

À medida que as Instituições Sociais se estabilizam, que se aperfeiçoam, que realizam suas funções sociais e se integram aos objetivos maiores da sociedade, fica fortalecido o Poder Nacional.

O desafio que se põe ante os estudiosos do Poder Nacional é o de compreender as alterações que ocorrem nas Instituições Sociais com reflexos na estrutura desse Poder, porquanto, muitas vezes, elas produzem efeitos antes mesmo que se tenha percebido a sua ocorrência.



As Instituições Sociais existem, necessariamente, num contexto cultural, o que torna possível os chamados processos sociais derivados, como a institucionalização, a socialização (formação e continuidade da personalidade), a mobilidade e a mudança social. Assim, a atenção do estudioso deve voltar-se para o quadro de fundo de toda a fenomenologia social, que é precisamente a cultura.

Elas podem ser restritas ou amplas, estabelecidas por normas e regulamentos aceitos pela tradição e pelos costumes ou configuradas por leis escritas e codificadas. As instituições convencionais que sobressaem sob o aspecto psicossocial são: a familiar, a educacional, a religiosa e a assistencial.

### 3.3.3 FATORES

São considerados fatores da Expressão Psicossocial os elementos dinâmicos que influem sobre os seus fundamentos, valorizando-os ou depreciando-os, qualificando a Pessoa, o Ambiente e as Instituições Sociais. Entre outros, podem ser destacados:

- Cultura e Padrões de Comportamento;
- Níveis de Bem-Estar;
- Dinâmica Ambiental; e
- Dinâmica Estrutural.

#### 3.3.3.1 Cultura de Padrões de Comortamento

Considera-se Cultura como todo acervo espiritual e material dos grupos sociais; o conjunto da produção material (obras da civilização) e imaterial da sociedade, o que inclui todo o universo simbólico, os valores, o conhecimento descoberto ou natural (ciências físico-matemáticas e da natureza), o conhecimento criado (a teologia, a filosofia, a literatura, as artes, a música), as formas de relação social e as regularidades no comportamento dos membros da sociedade, com exceção daquelas que são de caráter hereditário.

A Cultura resulta também da ação social atual e é elemento condicionante da ação social futura. Em si, consiste *lato sensu* em todas as formas de comportamento, explícitas ou implícitas, adquiridas ou transmitidas mediante símbolos. Constitui-se no patrimônio singularizador dos agrupamentos sociais humanos e pode ser identificada por meio do comportamento de seus membros. O termo comportamento é aqui tomado em sua acepção ampla, abrangendo sentimentos, atos, produção artística, intelectual, toda manifestação material, tecnológica e científica, incluindo-se, ainda, nesses indicadores, a linguagem (recurso indispensável de pensamento e comunicação), ou seja, qualquer forma de expressão dos homens em sociedade.



A Cultura, por seus traços, complexidades e padrões estabelecidos é transmitida de geração a geração mediante dinâmicas muito sutis, a começar pela socialização inicial, no domínio da família, que propicia as condições ideais para a recepção desses traços, que só podem ser bem assimilados em condições adequadas de riqueza afetiva. A socialização representa um longo processo, que inclui a parte de escolarização formal e a de convivência na sociedade com os diferentes grupos – de início, os quase iguais (proximidade etária), depois os de vizinhança, os profissionais, e outros – envolvendo intrincadas relações de cooperação, competição, conflito, acomodação e assimilação.

A participação dos membros de uma sociedade nos complexos sistemas de valores, os quais constituem o âmago da sua cultura é que garante o funcionamento da sociedade com níveis toleráveis de interferência e confusão. No entanto, a sociedade contemporânea é extremamente permeável à comunicação, e novos padrões sociais são apresentados e sugeridos a todo instante. Além disso, as unidades sociais pequenas, outrora altamente integradas e portadoras de cultura por excelência – caso da família –, vêm se tornando menos integradas e perdendo eficiência nesse aspecto.

Esses fatos estão gerando condições inéditas de amplitude de opções, fazendo com que a comunidade de valores, sentimentos, ideias e hábitos percam eficácia, desfavorecendo, assim, a compreensão comum de fatos políticos, a comunhão de certos sentimentos sociais, a hierarquização dos valores segundo uma escala compartilhada por todos, enfim, prejudicando a capacidade de ação conjugada da sociedade e da cooperação social. Se a sociedade não é capaz de se sentir como tal, não é capaz de agir como uma sociedade.

A perda de eficácia do núcleo da Cultura pode acarretar o controle da sociedade por minorias, principalmente as econômicas (que vivem intensamente interesses ou um patrimônio comum, o que lhe garante convergência e agressividade), ou mesmo o desmembramento da comunidade maior em comunidades menores, mais coerentes culturalmente e mais eficazes socialmente, podendo chegar, até mesmo, ao esfacelamento político.

O fenômeno cultural tem especial significação na avaliação da capacidade de ação e reação (a estímulos), voluntária, conjugada e convergente da sociedade nacional, diante de um mundo complexo e cambiante, e de uma realidade interna que exige compromissos com a mudança e esforços pela transformação espiritual e material da sociedade, com vistas ao Bem Comum. Esse há de compreender a garantia de serem alcançados níveis mais convenientes de organização econômica, social, política e de avanços significativos em ciência e tecnologia, mas, principalmente, na dimensão ética da vida social.



### 3.3.3.2 Nível de Bem-Estar

A nossa Carta Magna (BRASIL, 1988, art. 193) estabelece que "A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais [...]". Bem-estar é uma palavra polissêmica, que atualmente vem sendo usada de forma recorrente como significando qualidade de vida (NOGUEIRA, 2002). Segundo esse autor, o conceito, no campo das Ciências Sociais, visa designar o bem-estar de uma sociedade no seu conjunto, englobando a riqueza monetária e o acesso a bens e serviços, mas também o seu grau de liberdade, prazer, inovação e saúde ambiental.

Os Níveis de Bem-Estar correspondem ao entendimento de necessidades relativas à sobrevivência e à forma de vida considerada como boa, no contexto de uma sociedade.

Os Níveis de Bem-Estar refletem-se, de maneira imediata, na capacidade de contribuição para o Poder Nacional, atual e futuro, e sua avaliação implica a análise da eficácia com que os diferentes órgãos da Expressão Psicossocial desempenham suas funções.

#### 3.3.3.2.1 Saúde

Se não o mais importante, pelo menos inegável elemento do Bem-Estar é a saúde. Considerada direito fundamental do Homem, que deve fruí-la e conservá-la em seu benefício e da coletividade. Para a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (2018), saúde é "um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades [...]". O seu conceito, portanto, vai além da mera ausência de doenças. É direito social, inerente à condição de cidadania que deve ser assegurado sem distinção de raça, religião, ideologia política ou condição socioeconômica, sendo apresentado como um valor coletivo, um bem de todos (DE SOAREZ, NOVAES, 2017).

A saúde e sua conservação devem ser entendidas no plano ideal. Contudo, exibir uma condição de saúde compatível com as possibilidades normais ditadas pelos padrões de cultura, bem como viver num ambiente livre de agressões naturais ou provocadas, constituem metas cujo alcance pode e deve ser pragmaticamente procurado. Desse modo, pode-se admitir que é perfeitamente factível uma administração dos recursos voltada para a saúde de todos, atribuindo-lhe prioridade especial, correspondente à sua importância para a vida saudável, que é justa aspiração do Homem.



A saúde resulta do equilíbrio dinâmico, homeostático, que o ser humano estabelece com o ambiente com o qual mantém relações e trocas de toda ordem. A ONU reforça esse conceito, apontando quatro condições mínimas para que um Estado assegure o direito à saúde de seu povo: disponibilidade financeira, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade do serviço de saúde pública do país (ALTINK, SÁ, McCOLLIN, 2017). A busca dessa situação de equilíbrio do corpo e da mente, bem como do relacionamento das pessoas entre si com o meio, deve ser compreendida como um dos caminhos mais importantes para qualificação positiva dos fundamentos da Expressão Psicossocial.

Por seu turno, as carências alimentares de grandes contingentes populacionais constituem-se em fator adverso perigoso. Nos dias atuais, o Homem não aceita mais a fome aguda ou crônica como fatalismo. Ao contrário, atribui à sociedade, à sua sociosfera ou ambiente construído por ele próprio, a origem de suas privações, particularmente a fome. E pode revoltar-se, com agressividade e com violência, contra essas estruturas e organizações sociais, que o estariam marginalizando e penalizando. A saúde passou a ser então, um valor da comunidade, mais do que apenas do indivíduo.

#### 3.3.3.2.2 Habitação ou Moradia

A habitação é o espaço físico e social, ambiente institucional da família. Como tal, é inviolável e cria uma relação de correspondência entre a estabilidade de moradia e a segurança pessoal. A moradia representa mais que o espaço onde o Homem habita quando não está em atividades fora de casa. Ela tem forte sentido de proteção, gerando sentimentos de segurança. Conseqüentemente, todas as dificuldades ligadas à habitação e às suas condições geram tensões e insegurança.

São inúmeras as repercussões sociais decorrentes do problema da moradia, o que justifica a existência de programas de apoio governamental e privado. Sendo uma das necessidades humanas primárias a serem atendidas, varia com as condições locais e o grau de evolução dos grupos sociais, exercendo influência sobre a população, o meio ambiente em que é construída e as instituições sociais.

#### 3.3.3.2.3 Saneamento Básico

A condição essencial do sentir-se bem, do ponto de vista psicossocial, resulta do ajustamento ou adaptação que o Homem consegue em relação a si mesmo e ao meio onde vive e convive. O saneamento básico, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), é conceituado como o controle de todos os fatores do ambiente que exercem ou possam exercer efeitos nocivos sobre o bem-estar físico, mental ou social do Homem. Faz parte de um contexto mais amplo, que não se atém apenas ao ambiente natural, mas, também, àquele construído pelo





Homem. Contrariamente, a falta ou deficiência do saneamento básico, constitui-se numa das mais sérias agressões ao homem e à própria sociedade.

O saneamento básico cria condições para o indivíduo alcançar e conservar sua aspiração máxima, que é a saúde. Compete ao Poder Público promover o estabelecimento de uma infraestrutura adequada, tanto física como de serviços, não só nas cidades como no meio rural, em quantidade e qualidade, de forma a propiciar nível de vida compatível com a dignidade humana.

#### 3.3.3.2.4 Educação

A educação, tanto formal quanto informal, representa um dos fatores mais importantes para o desenvolvimento de uma nação. Ela é o processo de aperfeiçoamento do ser humano, no sentido de promover a realização de suas potencialidades, bem como a transmissão e a assimilação de conhecimentos e valores culturais do grupo social.

**Segundo a CF/88 (BRASIL, 1988, art. 205), a Educação é um "direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o Trabalho."**

Nesse sentido, a educação constitui um vetor das informações necessárias para se atingir uma melhor qualidade de vida, na medida em que capacita o indivíduo para agir e cria as condições para que ele atribua à sua experiência o significado capaz de valorizá-lo.

O mundo evoluiu em diversos aspectos, em especial no domínio científico e tecnológico, influenciando profundamente a Pessoa Humana, o Ambiente e as Instituições Sociais. As modernas tecnologias têm afetado não só os aspectos relacionados com a procriação, como também os hábitos e atitudes requeridos para o pleno desenvolvimento e sobrevivência da sociedade. Daí a necessidade de o Homem procurar, cada vez mais, ampliar seus conhecimentos através da educação, e buscar uma melhor capacitação para o exercício das atividades laborais.

#### 3.3.3.2.5 Trabalho

O trabalho constitui outro elemento essencial ao bem-estar, seja pelo que representa em termos de autoexpressão do indivíduo, seja pelo seu significado como meio de assegurar, para si e para sua família, condições de sobrevivência e progresso social. Ele pode ser entendido como qualquer esforço pelo qual o Homem, no exercício de suas capacidades física e mental, age para atingir seus objetivos em consonância com a ética.



Todo indivíduo tem direito ao trabalho a fim de realizar-se e garantir sua subsistência, assim como a daqueles por quem se responsabiliza, sendo esse direito reconhecido solenemente na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O conceito de trabalho transcende, pois, as teorias econômicas do valor-trabalho e dos fatores de produção. Para se entender a racionalidade existente nas relações humanas no interior das unidades de trabalho, forçoso é compreender a realidade dos seus integrantes (trabalhador e empregador) e o espaço em que essas relações se processam, a sociedade.

A certeza de remuneração condigna, o respeito da sociedade pelas tarefas desempenhadas, intelectuais ou manuais, são expectativas que, satisfeitas, proporcionam ao homem uma sensação de segurança, indispensável à sua realização como pessoa. Para isso, é mister que a sua capacitação contemple a aquisição de habilidades adequadas às realidades cambiantes do mundo do trabalho, o que será tanto mais gratificante quanto mais se concilie com as aptidões e os interesses do trabalhador.

#### 3.3.3.2.6 Seguridade Social

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) conceitua a seguridade social, desde 1942, como um benefício oferecido aos indivíduos que não dispõem de meios suficientes contra os riscos que não podem enfrentar por seu próprio esforço e provisão.

Nesse sentido, o conceito de seguridade social refere-se às garantias que a sociedade, notadamente por intermédio do Estado, oferece a cada pessoa que a integra, quanto à percepção, em determinadas situações, de proventos, benefícios e oportunidades particulares, utilizando-se dos órgãos de previdência e assistência social.

Cabe assinalar que a seguridade social representa uma forma de redistribuição de renda e pode significar, em grande parte, aliada a outros fatores, valioso mecanismo de reordenação de oportunidades sociais.

#### 3.3.3.2.7 Previdência Social

A previdência social, pública ou privada, constitui um marco de humanização e racionalidade na evolução das sociedades. Os benefícios são, hoje, uma expectativa natural da população e sua efetividade provoca reflexos positivos no sentimento de segurança dos integrantes dos diferentes estratos sociais, acentuadamente nos de mais baixo nível de renda. Tem como objetivo fundamental proteger os cidadãos e seus dependentes contra as incertezas e riscos a que se expõem.



A universalização e a ampliação dos benefícios previdenciários, contudo, impõem a definição do seu custeio, o que pressupõe considerações realistas acerca das condições da economia nacional.

#### 3.3.3.2.8 Assistência Social

A assistência social difere da previdência social na medida em que não está limitada às regras daquela e tem o seu universo específico de aplicação. Mais difusa que a previdência, a par da atividade estatal, também se faz presente na iniciativa particular por meio das instituições religiosas e leigas.

Quanto maiores as carências, maiores as responsabilidades sociais que não podem ser assumidas exclusivamente pelo Estado. A oferta de assistência aos necessitados e, conseqüentemente, a disponibilização de oportunidades sociais constituem dever moral de todos os cidadãos em uma sociedade democrática.

#### 3.3.3.2.9 Seguridade Individual e Comunitária

As seguranças individual e comunitária, importantes elementos do bem-estar, estão em proporção direta com a eficiência e a eficácia dos sistemas jurídico, policial e penitenciário. Essas variáveis de ordem psicossocial encontram correspondência jurídica no conceito de Segurança Pública, que se prende, precipuamente, à manutenção da Ordem Pública, o que se realiza por meio da garantia da Ordem Jurídica.

#### 3.3.3.2.10 Urbanização

A Urbanização caracteriza-se por um estilo de vida típico das concentrações populacionais citadinas, historicamente decorrentes de migrações, em particular, do êxodo rural.

Esse fenômeno suscita providências, especialmente do poder público, no sentido de prover as necessidades, com ênfase em medidas proativas e de mitigação do sofrimento dos menos favorecidos.

#### 3.3.3.3 Dinâmica Ambiental

A dinâmica ambiental é fator importantíssimo na Expressão Psicossocial, na medida em que interfere na qualidade de vida das pessoas e nas Instituições Sociais. Ela reflete as transformações na natureza, fonte de recursos essenciais à vida e ao desenvolvimento. Essas transformações apresentam-se sob dois aspectos: o natural e o induzido pelo homem.

Os ecossistemas, que integram a biosfera, são extremamente sensíveis às agressões provocadas pelos seres humanos que, ao atuarem sobre o meio ambiente, criam desafios, exigindo novas respostas e adaptações à dinâmica da natureza e da vida.



A poluição ambiental e o esgotamento dos recursos naturais constituem-se motivos de preocupação e estudos, tendo em vista que, atualmente, a velocidade da degradação do meio ambiente é de tal ordem de grandeza que coloca em risco as condições de regeneração, recuperação e equilíbrio do sistema.

Por isso, as organizações nacionais e internacionais buscam incessantemente o estabelecimento de uma consciência ambiental mundial, no sentido de atender às necessidades das atividades econômicas produtivas atuais do mundo moderno sem, contudo, comprometer os recursos naturais às gerações futuras.

Entretanto, é preciso ter cuidado com organizações que, revestidas de um caráter falsamente ambientalista, representam na verdade outros interesses econômicos ou políticos e buscam alcançar seus objetivos, lançando mão de artifícios como cláusulas sanitaristas e sociais, muitas delas de conteúdo contrário aos interesses, às necessidades e às aspirações da sociedade brasileira.

#### 3.3.3.4 Dinâmica Estrutural

A dinâmica estrutural envolve as diversas formas de relacionamento entre grupos sociais das mais variadas dimensões, considerada sua sinergia, tanto do ponto de vista intragrupal, quanto intergrupar. A dinâmica familiar, a populacional, os processos de interação social e aqueles determinantes da mobilidade social incluem-se entre os principais aspectos da dinâmica estrutural da sociedade.

Os processos interativos são os alicerces da vida comunitária, estando presentes em todos os demais. Não são estanques e, na realidade social, acontecem simultaneamente entre pessoas, grupos, instituições ou sociedades. No ato de conviver, o Homem interage, isto é, exerce influências recíprocas que interferem no comportamento. Qualquer interação social pode trazer dois tipos de resultados: agregação e desagregação.

A família é a principal instituição social da qual o ser humano participa. É na dinâmica familiar que se propiciam as primeiras formas de interação, necessárias e indispensáveis à aprendizagem das regras do convívio coletivo. A dinâmica familiar configura-se, pois, como relevante conjunto de variáveis psicossociais que se expressam pelas vivências que decorrem das relações dentro da família, numa dada sociedade. As aceleradas e crescentes mudanças sociais refletem-se nas atividades desenvolvidas na família sem, contudo, tirar-lhe a importância como fator de inserção do Homem na sociedade.

Dentre as inúmeras mudanças que ocorreram na família destacam-se as do sistema de papéis e, em decorrência, as do conjunto de direitos e deveres de cada um de seus membros. O diálogo espontâneo entre pais e filhos, entre cônjuges e entre irmãos, vai crescendo em importância, facilitando o relacionamento por intermédio da participação do companheirismo, acelerando o



processo de maturidade. Essa interação contribui para a formação de um clima mais favorável ao desenvolvimento da personalidade, tanto mais sadia quanto mais intensa e afetiva for a convivência familiar.

Sobre a dinâmica das populações, o seu significado é imprescindível ao planejamento, ao conhecimento da configuração da realidade populacional e, mais do que isso, às suas tendências a médio e longo prazos. Em consequência, a análise das variáveis demográficas é impositiva. Dentre elas cabe enumerar: mortalidade, fecundidade e migração. Indicadores como taxa de mortalidade, de fecundidade e padrões de migração são elementos de quantificação dessas variáveis.

O trabalho relaciona-se ao problema do emprego, do subemprego e do desemprego, cuja geração decorre de modificações estruturais, entre as quais, as produzidas pela mudança de métodos e técnicas de produção, por alterações no nível do capital humano e por incentivos ou restrições no mercado. Esse problema assume considerável dimensão nas sociedades contemporâneas. Um grande número de jovens nos países menos desenvolvidos chega, anualmente, ao mercado de trabalho e nem sempre é absorvido. Formam-se, assim, legiões de desempregados, cujas fileiras são engrossadas por migrantes de diversos matizes.

A institucionalização das relações de trabalho tem, em parte, normas fixadas pelo Estado, a quem cabe representar os interesses da sociedade, procurando harmonizá-los para dar uma resposta global aos diferentes conflitos. A atuação do Estado liga-se, nessa área, sobretudo, ao Objetivo Fundamental da Paz Social.

A mobilidade social constitui outro aspecto marcante das sociedades, sendo especialmente intensa naquelas que convivem em um regime democrático, pelas oportunidades proporcionadas aos seus integrantes de, livremente, escolherem o seu caminho com base no respeito e com responsabilidade.

Há dois tipos de mobilidade social: a vertical e a horizontal. A vertical resulta do aproveitamento das oportunidades devidas, das aptidões individuais e, sobretudo, da vontade que impulsionará a pessoa a ultrapassar os óbices existentes. Muito frequentemente, depende, também, da sorte ou do tipo de ajuda recebida.

A mobilidade social horizontal diz respeito à mudança das pessoas no espaço social, sem alteração do *status*. E, embora menos significativa para uma avaliação das oportunidades de realização oferecidas por uma sociedade aberta, é bastante reveladora da sua dinâmica social, evidenciando alterações na estrutura da sociedade. A migração é a forma de mobilidade social horizontal que ocorre no espaço geográfico.



Na distribuição espacial das populações, a urbanização aparece como um dos fatores mais notáveis de nosso tempo, principalmente nos países menos desenvolvidos. Nesses, o fenômeno vem ocorrendo de forma acelerada e contribui para o contínuo decréscimo da eficácia das ações administrativas. Nesse mesmo diapasão, escolas, hospitais, saneamento básico, sistemas viários e de transportes, entre outros serviços, têm que crescer muito rapidamente, exigindo recursos maiores do que os que podem ser obtidos por meio da arrecadação.

As cidades têm funções básicas, como pólos de cultura e de oportunidades de trabalho, o que proporciona a melhoria da qualidade de vida. Ao sentimento de segurança pessoal, quanto à manutenção da integridade física, moral e patrimonial, alia-se a perspectiva de que tal segurança não pode ser obtida senão mediante um esforço coletivo, imprescindível para a obtenção dos níveis adequados de interação entre os Fundamentos da Expressão Psicossocial. Contrariamente, o sentimento de insegurança, percebido individual ou comunitariamente, leva a diferentes formas de desagregação social, enfraquecendo o próprio Poder Nacional.

### 3.3.4 ORGANIZAÇÕES E FUNÇÕES

Numa conceituação ampla, as Organizações podem ser compreendidas como entidades que desempenham funções do emprego do Poder Nacional. Na Expressão Psicossocial, elas se caracterizam, frequentemente, como agências que promovem e controlam os Fatores, cuja atuação sobre os Fundamentos faz-se, preponderantemente, por intermédio dessas Organizações que acionam singularmente o Poder Nacional.

Isso não significa que, aos Fatores, correspondam Organizações específicas que os promovam. Devido à pluralidade de Funções exercidas pelas diferentes Organizações, governamentais ou não, elas promovem, concomitantemente, mais de um Fator.

#### 3.3.4.1 Organizações

Compõem a Expressão Psicossocial do Poder Nacional, entre outras, as seguintes Organizações:

- a) grupo familiar /famílias;
- b) serviços de saúde;
- c) escolas;
- d) igrejas;
- e) sindicatos;
- f) empresas;
- g) serviços de previdência;
- h) serviços de assistência; e
- i) serviços de comunicação social.



### 3.3.4.2 Funções

A vida social só é possível pela transferência dos valores para as consciências individuais. Chama-se a isso internalização de valores, que garante não só a convivência, como também um nível conveniente de integração da sociedade. Esses valores decorrentes do processo histórico, no bojo do qual se formam e se consolidam, compõem uma espécie de eixo da vida social. Quando afirma-se que toda sociedade é um projeto de valores, é à internalização e à prática desse conjunto axiológico que se faz referência.

Essa transferência de valores depende de um processo inicial de socialização, no qual se destacam, pela importância dos chamados grupos portadores e transmissores de cultura por excelência, a família e a escola. A transferência também depende da continuidade do processo de socialização, o que envolve a comunidade social e implica a crescente participação da pessoa em grupos sociais diversos.

Chama-se a atenção, nesse ponto, para a característica dinâmica dos valores cultuados por uma sociedade ao longo do tempo, que suscitam, de fato, adaptações e uma evolução natural em seu conjunto de valores. Contudo, em uma sociedade na qual as instituições familiares e educacionais tenham sido expostas a um sistema de valores diferente dos padrões tradicionais, o complexo ético mutuamente compartilhado pode ser afetado. As referências morais, emocionalmente sustentadas, podem ser alteradas, influenciando no comportamento das pessoas, fazendo-as perderem a capacidade de realizar suas escolhas – entre o certo e o errado, o bem e o mal etc. – com base nos valores até então vigentes.

As Funções das Organizações da Expressão Psicossocial do Poder Nacional são, essencialmente, de socialização e de controle. É de se notar que a própria sociedade precisa ter certa autodisciplina quanto ao modo como ela se reproduz, quer dizer, como ela se perpetua no tempo, podendo o Poder Nacional ser afetado em sua capacidade pelo desempenho dessas Organizações.

Cabe notar que os meios de comunicação, assim como podem favorecer a expansão da solidariedade entre os homens e o desenvolvimento integral da pessoa, também podem ter papel adverso nessas questões, acentuando os obstáculos de ordem individual e social já presentes na sociedade moderna, tais como: o consumismo, a desumanização, a manipulação, a indiferença e o desinteresse pelas questões sociais.

As sociedades atuais caracterizam-se por apresentarem uma organização social muito menos estruturada. A nova configuração, dada a intensa mobilidade de certos elementos (pessoas, capitais, mercadorias, informação, sensações), parece muito mais sujeita a condicionamentos disseminados pelas mídias eletrônicas. Nesse contexto, esses veículos de comunicação passaram a exercer funções ampliadas de influência e controle social informal. Se, por um lado, esse



fenômeno permite a disseminação de notícias falsas, que requerem checagem de veracidade, ao mesmo tempo, impõe aos cidadãos uma reflexão crítica das mensagens e permite ampliar a participação democrática.

### 3.4 Expressão Militar

#### 3.4.1 CONCEITUAÇÃO

A Expressão Militar do Poder Nacional tem no emprego da força, ou na possibilidade de usá-la, sua característica mais marcante, com o fim de desestimular possíveis ameaças ou, pelo menos, neutralizá-las.

Um Estado tem várias atribuições, sendo uma delas a de prover a segurança e a defesa necessárias para que a sociedade possa se desenvolver e alcançar seus objetivos. Para tanto deverá garantir condições que venham a dissuadir agressões ou mesmo pressões políticas ou econômicas que possam impedir ou prejudicar seu progresso e desenvolvimento.

Assim, pode-se conceituar a Expressão Militar do Poder Nacional da seguinte forma:

**Expressão Militar do Poder Nacional é a manifestação de natureza preponderantemente militar do Poder Nacional, que contribui para alcançar e manter os Objetivos Nacionais.**

(adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 114).

#### 3.4.2 FUNDAMENTOS

São três os Fundamentos da Expressão Militar do Poder Nacional: os Recursos Humanos, o Território e as Instituições Militares.

##### 3.4.2.1 Recursos Humanos

Os Recursos Humanos representam, em última análise, o potencial humano de uma Nação, em todos os seus aspectos.

O Homem, o mais precioso elemento da Expressão Militar, deve ser visto tanto sob o aspecto quantitativo quanto sob o qualitativo, porque qualquer desses enfoques condiciona a sua capacidade. Em face disso, cabe ressaltar os inúmeros reflexos que resultam da maior ou menor amplitude de faixas etárias, dos índices de crescimento populacional, da higidez física, dos níveis de escolaridade, da capacidade de absorção e de desenvolvimento de novas tecnologias, do caráter e do moral nacionais.

É importante ressaltar que a construção e a manutenção de uma sólida identificação da Nação com suas Forças Armadas, e destas com aquela, constitui fator primordial para o fortalecimento da Expressão Militar do Poder Nacional. Isso implica a compreensão, por parte de toda a sociedade, da importância de sua participação nas questões de Segurança e Defesa Nacionais e do





relacionamento intrínseco existente entre desenvolvimento e defesa (BRASIL, 2016).

#### 3.4.2.2 Território

O Território é a base física de uma Nação e inclui o Mar Territorial e o Espaço Aéreo sobrejacente. Por isso mesmo, ele se torna um importante patrimônio a ser preservado, agregando valores histórico-culturais e recursos econômicos disponibilizados à população.

Por isso, a integridade territorial constitui aspiração nacional de alta significação que todas as nações se esforçam por manter até as últimas consequências, quando, então, fazem valer a força de sua Expressão Militar.

A manutenção desse patrimônio, especificamente quanto à inviolabilidade das fronteiras, das águas jurisdicionais brasileiras e do espaço aéreo, constitui encargo específico das Forças Armadas. Para tal, elas se estruturam desde os tempos de paz, já que essa missão lhes está confiada, no quadro da segurança externa, pela própria destinação que os textos constitucionais lhes impõem.

O Território é relevante para a Expressão Militar porque nela influi de maneira decisiva e condicionante.

À luz da situação geopolítica, distinguem-se, no território, três aspectos básicos: posição, forma e extensão.

A posição é definida considerando-se: longitude e latitude; maritimidade ou continentalidade; e situação relativa no globo terrestre, no âmbito regional e no contexto dos países vizinhos (áreas de influência e pressões). Isso, normalmente, imporá, às Forças Armadas, estrutura, doutrina e instrução adequadas e distintas daquelas das demais nações.

A forma do espaço geográfico pode ser: compacta, alongada, fragmentada ou recortada. Tal fato reflete-se, ponderavelmente, sobre a Expressão Militar. Assim, nações cujos territórios tenham formas alongadas, com extensas fronteiras terrestres e marítimas, hão de encarar problemas militares diferentes daqueles a serem enfrentados por nações baseadas em territórios compactos, recortados ou fragmentados. Condições favoráveis ou desfavoráveis de posição podem atenuar ou agravar o fator forma do Território.

A extensão, por sua vez, representa sensível proteção contra ações militares adversas. Não obstante, exige maiores efetivos, articulação compatível e presença militar em tempo oportuno (mobilidade).

Outros aspectos do Território devem, também, ser considerados, destacando-se:

a) as características fisiográficas, que exercem influência sobre a Expressão Militar, quer em tempo de paz, quer em tempo de guerra; e



b) os recursos naturais (minerais e energéticos) estratégicos que existem no solo ou no subsolo (inclusive marítimo), que são significativos para a Expressão Militar.

#### 3.4.2.3 Instituições Militares

As Instituições Militares são os canais próprios mediante os quais as nações exercem a Expressão Militar de seu Poder. Elas constituem o componente essencial dessa Expressão de Poder. Seu emprego se dá de acordo com os princípios e valores que norteiam essas nações, os quais lhes imprimem características próprias.

São aspectos característicos do Fundamento Instituições Militares:

- a) Forças Armadas e sua composição básica;
- b) subordinação funcional legal à autoridade suprema do Chefe de Estado;
- c) princípios de hierarquia e disciplina, garantidores da coesão das Forças Armadas e pilares das Instituições Militares;
- d) destinação constitucional, limitadora da esfera de atuação das Forças Armadas e orientadora de suas atribuições;
- e) e caráter de permanência, impondo suas ligações com o passado, em especial com suas tradições, voltadas para o futuro, mas sempre refletindo o caráter nacional e a sua vocação histórica.

As Forças Armadas encontram suas bases legais na Constituição e em outros textos legais do País, que estabelecem sua organização, sua destinação e seu funcionamento. Tais documentos formam um conjunto que completa e aprofunda o exame do Fundamento Instituições Militares.

As Instituições Militares brasileiras são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa e serão empregadas pelo Comandante Supremo (Chefe de Estado), assessorado pelo Conselho Nacional de Defesa (BRASIL, 1988), por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, que contará com a assessoria do Conselho Militar de Defesa (BRASIL, 1999). A Constituição Federal, em seu artigo 142, estabelece que as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer desses, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

A indefinição e a imponderabilidade das ameaças, a multiplicidade de missões e formas de atuação, os variados níveis de intensidade e de tecnologia presentes nos conflitos, bem como os diversificados ambientes operacionais, caracterizam, quanto ao emprego das Forças Armadas, um quadro de grande incerteza e imprevisibilidade. Por outro lado, em situação de grave crise ou iminência de conflito armado, as forças desejadas deverão ser configuradas pela



rápida reunião e desdobramento dos meios adequados e necessários. A organização das Forças deve ser tal que lhes permita, em caso de conflito armado, passar de uma situação de paz para a de guerra em curto espaço de tempo, incorporando os meios mobilizados conforme necessário.

Em resumo, as Forças Armadas devem se preparar, de modo ajustado à estatura político-estratégica do País e ao contexto do desenvolvimento harmônico das Expressões do Poder Nacional, para respaldar decisões soberanas da Nação, nos âmbitos nacional e internacional, e para dar efetividade às concepções estratégicas de seu emprego, decorrentes das imposições da Defesa Nacional.

#### 3.4.2.3.1 Marinha

A Marinha é a Instituição Militar resultante da integração dos recursos de que a Nação dispõe para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os Objetivos Nacionais.

Para o cumprimento de sua missão, a Força Naval deve possuir a capacidade de controlar as áreas marítimas de interesse nacional; salvaguardar os recursos das águas jurisdicionais nacionais e da Plataforma Continental; negar o uso de áreas marítimas a inimigos; projetar poder sobre terra; dissuadir atitudes hostis e estimular atividades favoráveis; e contribuir para a garantia do uso das calhas principais e hidrovias secundárias atingíveis a partir daquelas, nas bacias e rios de interesse nacional.

#### 3.4.2.3.2 Exército

O Exército é a Instituição Militar resultante da integração dos recursos de que a Nação dispõe para a utilização do espaço terrestre, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os Objetivos Nacionais.

Para tanto, a Força Terrestre deve estar pronta para atuar nos âmbitos interno e externo. No âmbito interno, deve ser capaz de atuar de modo preventivo ou repressivo contra qualquer forma de ameaça ou agressão que, apoiada ou não do exterior, comprometa a lei, a ordem ou os fundamentos constitutivos da Nação. No âmbito externo, deve ser capaz de: prevenir e dissuadir atitudes hostis e ameaças externas aos interesses vitais da Nação; garantir a inviolabilidade do Território Nacional, em especial das fronteiras terrestres, bem como participar da inviolabilidade dos espaços marítimo e aéreo; e participar de ações, sob a égide de organismos internacionais, como decorrência de compromisso assumido no quadro da Defesa Coletiva ou para a manutenção da paz mundial.

Conseqüentemente, a Força Terrestre deve estar em condições de cumprir qualquer de suas missões, com presteza e eficácia, sob a orientação dos conceitos



estratégicos de flexibilidade e elasticidade.

#### 3.4.2.3.3 Aeronáutica

A Aeronáutica é a Instituição Militar resultante da integração dos recursos de que a Nação dispõe para a utilização do espaço aéreo, interior e exterior, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os Objetivos Nacionais.

A principal característica da Força Aérea é a capacidade de pronta resposta, quer em ações ofensivas, quer defensivas. Para que essa característica seja inteiramente explorada, é imprescindível a prévia existência de diferentes planos operacionais que definam o emprego eficiente e eficaz dos diversos escalões da Força.

### 3.4.3 FATORES

#### 3.4.3.1 Doutrina Militar

Deve ser objetiva, delineada para uma época, atenta à capacidade e às necessidades do Poder Nacional.

A Doutrina Militar não deve ser importada nem improvisada, porque a validade dos elementos e das ideias nela contidas depende do respeito às particularidades de cada Nação e, ainda, ao contexto em que ela se inscreve. É de citar-se, também, a imperiosa necessidade de vinculação da Doutrina Militar às aspirações da Nação e às suas características psicossociais para que, em realidade, mereça ampla confiança e apoio de toda a sociedade nacional.

Por outro lado, a Doutrina Militar deve atender aos acordos e às alianças internacionais na medida dos interesses nacionais, para que fique em consonância com o espírito da Segurança Coletiva.

A Doutrina Militar é dinâmica e evolutiva, isto é, de um lado, destituída de qualquer sentido dogmático e, de outro, suscetível a constante evolução, seja devido ao notável dinamismo de que se reveste o mundo moderno, seja em consequência de novos processos de combate, de organização e de métodos, seja ainda pelo surgimento de engenhos bélicos sofisticados, de largo alcance e poder de destruição, que a tecnologia vem colocando, em ritmo acelerado, à disposição dos estrategistas do mundo inteiro.

A Doutrina Militar visa atender às hipóteses de emprego a curto, médio e longo prazos, em diferentes graus de probabilidade, de concretização e de valor das ameaças, conforme estabelecido na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END).

Assim, ela se caracteriza por alto sentido prospectivo, por considerar os antagonismos. As concepções estratégicas procuram visualizar as guerras do



presente, como também perceber, tanto quanto possível, os contornos, as peculiaridades e as tendências das guerras do futuro.

A Doutrina Militar tem como finalidade precípua orientar, sistematizar e coordenar todas as atividades militares e estabelecer as bases para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Assim sendo, e considerando o nível em que se posiciona, cabe-lhe, também, balizar as Doutrinas Específicas das Forças Singulares, para assegurar a unidade e a coesão das Forças Armadas em torno dos mesmos princípios gerais, valores e concepções estratégicas.

Destarte, chega-se ao conceito:

**Doutrina Militar é o conjunto harmônico de ideias e de entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das Forças Armadas. Engloba, ainda, a administração, a organização e o funcionamento das Instituições Militares.**

#### 3.4.3.2 Estrutura Militar

A Estrutura Militar engloba, quanto às Forças Armadas:

- a) a organização; e
- b) a articulação.

A organização abrange os Comandos de Força, os grandes comandos, departamentos, bases, parques e arsenais, órgãos, unidades operacionais e de apoio logístico, considerados seus efetivos em pessoal e suas dotações em material.

Entende-se por articulação o dispositivo militar resultante da localização de suas unidades e órgãos do Território Nacional. Há Nações, entretanto, que articulam suas Forças, também, em áreas de interesse e de responsabilidade situadas fora de seu Território.

A articulação das Forças Armadas, normalmente, objetiva responder às diferentes necessidades de emprego, em especial, em casos de conflito armado em um quadro conjuntural nacional ou internacional. É possível, ainda, adequar a articulação a necessidades conjunturais, tanto no campo do Desenvolvimento como no da Segurança, algumas das quais permitem conduzir outras formas de emprego das Forças Armadas, que são as atividades conhecidas como Ações Complementares, nas quais os efeitos diretos visados não são tipicamente militares. Essas Ações Complementares situam-se dentro da destinação constitucional das Forças Armadas, são consideradas de interesse nacional e fazem-se sentir diretamente nos campos do Desenvolvimento e da Segurança. Os trabalhos são realizados, principalmente, nos setores de saúde, educação, transporte e comunicações.



Uma das mais importantes características da Estrutura Militar deve ser a flexibilidade, a fim de fazer face às mais diversas situações internas ou externas.

#### 3.4.3.3 Capacidade de Comando e Controle

Resultado de uma adequada formação geral e profissional, de aperfeiçoamento continuado e de seleção rigorosa no exercício de comando, direção ou chefia, a Capacidade de Comando e Controle se relaciona com a efetividade no uso da autoridade com que um comandante exerce a liderança das forças sob seu comando para o cumprimento da missão que lhe foi designada. Esse atributo viabiliza a coordenação entre a emissão de diretrizes e ordens e sua respectiva execução, sendo fator capaz de refletir o valor de uma Força Armada, e se faz sentir em todos os seus escalões. Cabe ressaltar, neste caso, a importância do Alto Comando, pelo decisivo papel na formulação da política e da estratégia de cada Força Singular, com evidentes reflexos na Expressão Militar.

O Comando e Controle é a ciência e arte que trata do funcionamento de uma cadeia de comando e, nessa concepção, envolve, basicamente, três componentes:

c) a autoridade legitimamente investida, apoiada por uma organização da qual emanam as decisões que materializam o exercício do comando e para onde fluem as informações necessárias ao exercício do controle;

d) a sistemática de um processo decisório que permite a formulação de ordens, estabelece o fluxo de informações e assegura mecanismos destinados à garantia do cumprimento das ordens; e

e) a estrutura, incluindo pessoal, equipamento, doutrina e tecnologia necessários para a autoridade acompanhar o desenvolvimento das operações.

#### 3.4.3.4 Integração das Forças Armadas

As guerras modernas exigem, para o sucesso das operações militares, o emprego de meios ponderáveis, pertencentes a mais de uma Força Singular, no quadro de uma integração operacional, logística e tecnológica, orientada por princípios gerais, valores e concepções estratégicas comuns.

Baseada na soma de esforços, na observância da Doutrina Militar, na complementação de ações e no emprego conjunto, a Integração das Forças Armadas pressupõe:

a) realização de exercícios conjuntos sob a responsabilidade de Grandes Comandos Operacionais Conjuntos;

b) valorização e dinamização da formação de oficiais em curso específico para o exercício de comando e de funções em Estados-Maiores Conjuntos;

c) busca de interoperabilidade com uma apropriada padronização de equipamentos, suprimentos, conceitos, terminologia e técnicas de planejamento; e

d) amplo espectro de interações, no quadro de um enfoque integrado da



Expressão Militar, abrangendo os seguintes sistemas:

- logístico-militar;
- de mobilização militar;
- de serviço militar;
- tecnológico-militar;
- de defesa territorial;
- de operações estratégicas; e
- de informações militares estratégicas.

Respeitadas as características e as peculiaridades de cada Força Singular, a Integração das Forças Armadas constitui fator relevante, seja para a obtenção dos mais altos níveis de eficiência e eficácia, seja para as indispensáveis coesão e unidade entre elas.

#### 3.4.3.5 Instrução, Adestramento e Aprestamento

Instrução é o processo de transmissão de conhecimentos técnicos sobre atitudes a adotar em determinadas situações e sobre a utilização e manutenção de equipamentos, tanto de forma individual quanto coletiva.

Após a Instrução, vem o Adestramento, que significa exercitar o Homem quer individualmente, quer em equipe, desenvolvendo habilidades para cumprir missões específicas.

A Instrução e o Adestramento devem ser diversificados, objetivos e bem estruturados, visando a preparar o militar, com proficiência, para as missões que poderá vir a receber. Além disso, aprimoram-lhe a formação cívica e dotam-no de habilitações de interesse para o mercado de trabalho. Todos os escalões, seja de execução, seja de planejamento, seja de comando, são submetidos à Instrução e ao Adestramento.

Aprestamento é o grau de presteza e de prontidão, necessário para responder às situações de emergência sem necessidade de mobilização. Para isso, é necessário ter o Adestramento correto para determinada missão e possuir os meios logísticos adequados para emprego imediato.

A capacidade operacional e a eficiência do apoio logístico dependem, basicamente, da Instrução e do Adestramento. Um bom Adestramento pode, em termos, superar uma deficiência material. A recíproca, contudo, não é verdadeira.

#### 3.4.3.6 Moral Militar

O Moral Nacional, estado de espírito coletivo num determinado momento, é mais ou menos instável, de acordo com as influências circunstanciais, que podem fortalecê-lo ou debilitá-lo.



O mesmo ocorre em relação ao Moral Militar, função de situações conjunturais e que pode ser influenciado pelo Moral Nacional e que se manifesta através do espírito de sacrifício, da firmeza de ânimo e da determinação em cumprir a missão recebida.

A disciplina, a preparação psicológica, a liderança exercida pelos chefes e a confiança na instituição bem administrada fortalecem o Moral Militar, despertando o espírito de corpo e a convicção de legitimidade da luta.

#### 3.4.3.7 Capacidade Logística

A Capacidade Logística é o grau de competência que têm as Forças Armadas para desenvolver um conjunto de atitudes visando a prever e a prover, na quantidade, qualidade e oportunidade adequadas, os recursos humanos, os materiais e os serviços necessários para o seu preparo e emprego.

#### 3.4.3.8 Capacidade de Mobilização Militar

Entende-se por Capacidade de Mobilização Militar o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, desde a situação de normalidade, com o propósito de preparar a Expressão Militar para a passagem da estrutura de paz para a estrutura de guerra, para fazer frente a uma situação de emergência, decorrente da iminência de concretização ou efetivação de uma Hipótese de Emprego (HE).

É de elevada importância o planejamento da Mobilização Nacional, desde os tempos de paz, para que seja assegurada eficácia em sua execução, quando em situação de emergência.

Afinal, a capacidade de mobilização retrata, em síntese, a maior ou menor possibilidade de durar na luta, condição geralmente indispensável para se alcançar a vitória.

#### 3.4.3.9 Serviço Militar

A forma de recrutamento dos recursos humanos, a utilização dos efetivos militares em tempos de paz e a formação das reservas mobilizáveis, em caso de guerra, representam dimensão significativa que condicionam o emprego das Forças Armadas.

Dentre as bases do Serviço Militar, a serem examinadas com particular interesse, realçam: o grau de profissionalização; o Serviço Militar obrigatório ou voluntário; o tempo de duração desse serviço; e os contingentes anualmente incorporados, licenciados e excedentes, todos traduzidos em percentual sobre a população nacional e sobre a faixa etária de jovens em idade para o Serviço Militar.





#### 3.4.3.10 Capacidade Científica e Tecnológica

Em todos os setores das atividades humanas, nos dias atuais, ciência e tecnologia alcançam índices surpreendentes de progresso e de refinamento. A Expressão Militar sofre influências imediatas e palpáveis no que concerne ao desenvolvimento tecnológico.

Tanto é assim, que há um grande esforço, principalmente por parte das Nações mais desenvolvidas, para aperfeiçoar seus armamentos e equipamentos, além de criar uma gama de novos e sofisticados engenhos bélicos, tudo visando à superioridade sobre o inimigo.

O significativo progresso tecnológico e de inovação permitiu que as Forças Armadas dispusessem de novos equipamentos, de organização e de métodos avançados, os quais propiciam maior capacidade e eficiência de emprego e exigem, em contrapartida, alta qualidade dos recursos humanos responsáveis.

#### 3.4.4 ORGANIZAÇÕES E FUNÇÕES

##### 3.4.4.1 Organizações

As organizações componentes da Expressão Militar do Poder Nacional são todas aquelas que promovem o emprego e o desenvolvimento das capacidades das Instituições Militares, desde um Ministério da Defesa, por exemplo, até as forças operacionais e órgãos de apoio e pesquisa. Dentro desse espectro, podem-se declinar: os Comandos de cada Força; os órgãos de direção geral e setorial; os comandos, conjuntos ou não, destinados a empregar as forças; etc.

Ressalta-se que, inclusive, organizações acadêmicas e empresariais se integram nessa Expressão do Poder Nacional, na medida em que participem ativamente, em estreita colaboração com as Instituições Militares.

Têm-se, então:

a) organizações relacionadas à atividade-fim, que realizam as funções de preparo e emprego, nos níveis estratégico e tático, voltadas para atividades de combate e subsidiárias; e

b) organizações relacionadas à atividade-meio, que realizam as funções de apoio às operações ou às atividades de instrução e adestramento.

##### 3.4.4.2 Funções

A principal função das organizações da Expressão Militar está relacionada com a Segurança e a Defesa Nacionais, sempre que se fizerem necessárias ações de dissuasão de ameaças ou de emprego violento do Poder Nacional. O primado da Segurança/Defesa não exclui, de modo algum, funções relacionadas com o Desenvolvimento; antes, as complementa.



### 3.5 Expressão Científica e Tecnológica

#### 3.5.1 CONCEITUAÇÃO

A Expressão Científica e Tecnológica do Poder Nacional engloba os recursos humanos, financeiros e materiais em todas as atividades relacionadas à geração, disseminação e aplicação dos conhecimentos científicos e tecnológicos, compreendendo, assim, a capacitação nacional em Ciência e Tecnologia.

**Expressão Científica e Tecnológica do Poder Nacional é a manifestação, do conjunto de homens e meios de que a Nação dispõe, nos campos da ciência e da tecnologia, que contribui para alcançar e manter os Objetivos Nacionais.** (adaptado de ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 114).

#### 3.5.2 FUNDAMENTOS

Na Expressão Científica e Tecnológica, os Fundamentos do Poder Nacional especificam-se como: Recursos Humanos, Recursos Naturais e Materiais e Instituições Científicas e Tecnológicas.

##### 3.5.2.1 Recursos Humanos

Constituem-se das pessoas que, direta ou indiretamente, envolvem-se em atividades nos campos da ciência e tecnologia. Sua disponibilidade, em todos os níveis de qualificação, é condição essencial à geração, à transferência e à utilização eficiente e eficaz dos conhecimentos científicos e tecnológicos, visando à consecução dos objetivos nacionais.

A sociedade atual, cada vez mais caracterizada pelo uso intensivo da tecnologia, requer a disponibilidade de recursos humanos capazes de fazer frente aos desafios crescentes apresentados por tecnologias modernas que exigem uma base superior de conhecimento e maior flexibilidade da mão de obra.

Vive-se uma realidade em que a informação e o conhecimento assumem dimensões relevantes e prioritárias em termos de poder. De forma cada vez mais marcante, evidencia-se, no presente, a correlação entre a disponibilidade de recursos humanos educados e treinados e o desenvolvimento e poder das nações.

##### 3.5.2.2 Recursos Naturais e Materiais

Os recursos materiais, como objeto de estudo, compreendem todos os elementos que constituem o nosso universo natural e seus fenômenos, no que diz respeito à expressão científica e tecnológica.

Estão incluídos nesse Fundamento os recursos minerais, os seres da natureza e seus ambientes que, estudados, transformados e utilizados pelo homem, garantem a manutenção de sua existência material e espiritual.



Considere-se, também, a geração, por meio da pesquisa e desenvolvimento em ciência e tecnologia, de novos materiais, bens, processos e serviços desenvolvidos em prol do maior conhecimento e harmonia do homem com o universo e seus fenômenos.

### 3.5.2.3 Instituições Científicas e Tecnológicas

As instituições científicas e tecnológicas formam-se a partir dos valores e conceitos prevaletentes na comunidade técnico-científica, e se constituem em canais próprios por intermédio dos quais essa comunidade exerce suas atividades.

Configuram-se, concretamente, em órgãos ou organizações que incorporam a infraestrutura material e os recursos humanos imprescindíveis à consolidação da pesquisa e do desenvolvimento científico-tecnológico. São organizações de governo, instituições de ensino e empresas agindo de forma sistêmica para formar um sistema nacional atuante em ciência e tecnologia.

Elas são as grandes reveladoras da identidade do grupamento social em suas manifestações científicas e tecnológicas. Compreendem não apenas sua maneira de sentir, pensar e agir, mas também, a materialização dessas manifestações mediante a criação de um acervo de conhecimentos, produtos e serviços intensivos em ciência e tecnologia, a serviço da sociedade.

Trata-se, portanto, de um patrimônio material e imaterial, que vai do mais simples artefato até as mais profundas especulações do espírito humano. À medida que as instituições científicas e tecnológicas se aperfeiçoam, realizam suas funções sociais e se integram aos objetivos maiores da sociedade, a Expressão Científica e Tecnológica se enriquece e o Poder Nacional se fortalece.

### 3.5.3 FATORES

Os Fatores são os elementos dinâmicos que influem sobre os fundamentos da expressão científica e tecnológica, valorizando-os ou depreciando-os. Existem muitos fatores — elementos dinâmicos — atuando sobre aqueles Fundamentos mencionados no item anterior, entre os quais se destacam:

#### 3.5.3.1 Educação e Formação Profissional

As condicionantes mais importantes ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia são a educação e a formação profissional. A educação, processo que tem início na infância com a incorporação de valores morais, espirituais e de convivência harmônica na sociedade, é o esteio que permite uma formação profissional voltada para a realização individual e coletiva.



A formação e o treinamento de recursos humanos pelo sistema educacional, formal e informal, necessários a quaisquer ramos da atividade humana, constituem os elementos mais significativos para a capacitação científica e tecnológica.

A ciência exige, em todas as suas vertentes, naturais e humanas, o mais elevado nível de formação.

A tecnologia, por sua vez, requer uma formação mais técnica, correspondente aos diferentes níveis de bens e serviços, abrangendo toda a mão de obra. A complexidade tecnológica presente nos bens e serviços atuais requer adequados níveis de formação e atualização profissionais da população em geral.

Com os avanços da pesquisa e desenvolvimento em ciência e tecnologia, pode-se afirmar que a modernidade exige gradativamente mais conhecimento, o que nos aponta, evidentemente, para uma busca cada vez mais intensa por uma educação e uma profissionalização de qualidade.

#### 3.5.3.2 Comunicação

Fator essencial na ampliação do conhecimento científico e importantíssima no desenvolvimento tecnológico, pode efetivar-se por diversos meios: a publicação escrita, a comunicação oral em seminários e congressos, o intercâmbio científico e tecnológico e o acesso a bases de dados.

Com o desenvolvimento dos meios eletrônicos de processamento de dados e o progresso das telecomunicações e das redes de informação, a comunicação ganhou uma relevância extraordinária no desenvolvimento científico e tecnológico.

#### 3.5.3.3 Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)

Importante no desenvolvimento científico e tecnológico é o nível de realização e integração de pesquisas básicas e aplicadas nas universidades e institutos de pesquisa públicos e privados. Contudo, a pesquisa e o desenvolvimento experimentais, em todas as áreas do conhecimento, exigem marcos legais atuais e aderentes às novas realidades impostas pela sociedade e pela própria ciência.

A qualidade e a produtividade das universidades, em termos de geração de conhecimento e de formação de recursos humanos, e das empresas, no que se refere à inovação e à qualidade dos produtos, são enriquecidas em função da intensidade com que são realizadas as pesquisas básicas aplicadas e do desenvolvimento experimental nessas organizações.



### 3.5.3.4 Dinâmica Produtiva

A dinâmica produtiva científica e tecnológica representa o grau de estruturação sistêmica e de atuação eficiente dos segmentos que desenvolvem atividades de ciência e tecnologia. Ela é fortemente afetada pela eficácia dos três entes do sistema científico e tecnológico:

- a) a academia, com sua infraestrutura de universidades e institutos de pesquisas, setores de criação e oferta de novas tecnologias;
- b) as empresas, com sua estrutura produtiva, setor demandante da oferta de tecnologias; e
- c) o Estado, identificador e mentor de políticas públicas.

Destarte, a integração desses três entes garantirá o desenvolvimento de um efetivo e produtivo sistema nacional de ciência e tecnologia.

Cumprir destacar que as atividades-fim do setor de ciência e tecnologia são consideradas aquelas que geram os conhecimentos científicos e tecnológicos: a pesquisa básica ou aplicada, o desenvolvimento experimental, a produção intelectual, o requerimento de patentes, entre outras.

As organizações podem ter, por atribuição, uma ou mais das funções delineadas acima. Uma organização responsável pela Política de Ciência e Tecnologia, por exemplo, exerce funções, primordialmente, administrativas, tais como estabelecimento de áreas de interesses de pesquisa e desenvolvimento, financiamento, fiscalização e controle. Igualmente, um instituto com funções normativas poderá ter também atribuições produtivas de realização de pesquisas, o que determina a capacidade da comunidade científica e tecnológica de ampliar seus conhecimentos, dando oportunidade ao desenvolvimento de novos produtos e processos.

### 3.5.3.5 Infraestrutura Científica e Tecnológica

A infraestrutura científica e tecnológica compreende as organizações formadoras de recursos humanos, os prestadores de serviços científicos e tecnológicos e aqueles que realizam pesquisa e desenvolvimento experimental.

A atuação dessas organizações subentende uma gama muito extensa de atividades, como planejamento, educação, treinamento, normalização, fiscalização, ensaios, testes, pesquisas e desenvolvimento experimental.

### 3.5.3.6 Biodiversidade

A biodiversidade representa a variedade de seres vivos, tanto animais quanto vegetais, encontrados na natureza. Constitui um fator gerador de grandes oportunidades no desenvolvimento da ciência e da tecnologia.



É na biodiversidade, por meio dos avanços da biotecnologia, especialmente na engenharia genética, que a humanidade deposita suas esperanças para solucionar questões de produção e qualidade de alimentos, erradicação de doenças e prolongamento da vida e do bem-estar.

#### 3.5.3.7 Diversidade Mineral

A diversidade mineral representa a variedade de minerais encontrada na natureza. Dessa diversidade, pode-se extrair e transformar elementos de importância para a evolução social e econômica do País, mediante a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico.

À medida que aumentam os interesses e as aspirações da sociedade, mais intensa torna-se a busca pelos recursos minerais que satisfaçam suas necessidades básicas. Diante da possibilidade de esgotamento de alguns desses recursos, sobressai a importância da diversidade mineral.

Entretanto, faz-se necessário destacar que a diversidade mineral é um fator que, no futuro, poderá ter significado decrescente, tendo em vista que novas tecnologias vêm possibilitando a substituição de muitos minerais encontrados na natureza por novos materiais desenvolvidos em laboratório

#### 3.5.3.8 Proteção Ambiental

O desenvolvimento da ciência e da tecnologia, sobretudo desta última, está, nos dias de hoje, fortemente condicionado por preocupações de ordem ambiental.

Atualmente, nenhum projeto de grande vulto pode ser elaborado e desenvolvido sem uma análise de impacto sobre o meio ambiente para avaliar sua sustentabilidade em termos econômicos e ambientais.

Como decorrência, surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável<sup>15</sup> (RIO+20, 2013). Esse termo foi utilizado pela primeira vez em 1983, em reunião da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Presidida, na época, pela então Primeira-Ministra da Noruega, essa comissão propôs que o desenvolvimento econômico fosse integrado à questão ambiental, estabelecendo-se, assim, um compromisso com as gerações futuras.

De acordo com esse conceito, a utilização dos recursos naturais, ainda que fosse para o bem e o progresso da humanidade, deveria ser concebida de forma a preservá-los e impedir o seu esgotamento, explorando-os segundo estudos e técnicas de manejo, atendendo às demandas atuais, sem, no entanto, comprometer a capacidade futura.

---

<sup>15</sup> O desenvolvimento sustentável é um modelo que prevê a integração entre a economia, a sociedade e o meio ambiente. Em outras palavras, é a noção de que o crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental. Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20/desenvolvimento-sustentavel.html](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/desenvolvimento-sustentavel.html). Acesso em: 23 fev. 2015



### 3.5.3.9 Inovação Tecnológica

Inovação tecnológica significa uma solução inédita para um problema, ou mesmo um avanço tecnológico, que se coloca à disposição da sociedade e encontra aceitação pelo mercado, resultando em ganho de qualidade ou de produtividade.

A inovação, quer melhorando a qualidade de bens e serviços, quer diminuindo custos de produção, quer introduzindo novos produtos no mercado, incrementa a competitividade, podendo ser um fator relevante para o crescimento econômico e o desenvolvimento de um país.

Por óbvio, devem ser oferecidos estímulos à atividade inovadora, procurando-se garantir os devidos retornos, para os potenciais inovadores, em qualquer campo da atividade humana, através da garantia dos direitos de propriedade intelectual, de forma a atender aos interesses nacionais. Uma sociedade que não pratica um confiável sistema relativo a esses direitos tende a apresentar baixos níveis de inovação, o que fica claro na avaliação da Expressão Científica e Tecnológica de seu Poder Nacional.

### 3.5.4 ÓRGÃOS E FUNÇÕES

Existem diferentes tipos de órgãos na Expressão Científica e Tecnológica, pelo emprego dos quais o Poder Nacional se efetiva. Segundo sua natureza, finalidade e funções, um órgão pode pertencer ao setor público ou ao setor privado. Em geral, os que têm funções políticas, normativas ou administrativas inserem-se no setor público, enquanto aqueles de caráter operacional ou produtivo atuam no setor privado.

Classificam-se as funções desempenhadas por esses órgãos em três grupos: políticas e normativas; administrativas, ou estratégicas; e operacionais, ou produtivas. Contudo, os órgãos podem integrar uma ou mais funções delineadas. Dessa forma, uma entidade responsável pela política de C&T, poderá desempenhar também funções administrativas, tais como fiscalização e controle. Igualmente, um instituto com funções normativas poderá acumular atribuições produtivas e realização de pesquisas.

#### 3.5.4.1 Funções Políticas e Normativas

Compreendem as funções características dos órgãos responsáveis pela política de ciência e tecnologia e daqueles com competência para a emissão de normas, segundo as quais as atividades de Ciência e Tecnologia são conduzidas, visando atingir os objetivos fixados pela política.



#### 3.5.4.2 Funções Administrativas ou Estratégicas

Compreendem as funções dos órgãos com responsabilidade pelas ações estratégicas, a fim de alcançar os objetivos decorrentes das políticas estabelecidas. Abrangem as atividades de fiscalização, de formação de recursos humanos, de suporte à pesquisa e ao desenvolvimento experimental e de realização de serviços científicos e tecnológicos. Incluem, também, as iniciativas de incentivo, promoção, fomento e informação.

#### 3.5.4.3 Funções Operacionais ou Produtivas

Compreendem as atividades-fim do setor de ciência e tecnologia, geradoras dos conhecimentos científicos e tecnológicos, envolvendo a pesquisa básica ou aplicada, o desenvolvimento experimental, a produção intelectual publicada em livros, revistas técnicas e comunicados.





## **4 CAPÍTULO III – CAMPOS DE APLICAÇÃO DO PODER NACIONAL**

### **4.1 Desenvolvimento Nacional**

#### **4.1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS**

Até a primeira metade do século XVIII, grande parte da humanidade vivia nos limites da subsistência, dependendo basicamente de atividades agrícolas ou mercantilistas. Em outras palavras, até a década de 1750 a produção era realizada, quase que exclusivamente, de forma domiciliar ou corporativa, por artesãos (POLILLO, 1978).

Com o transcorrer da Revolução Industrial, firmaram-se os conceitos de substituição da tração animal e da energia humana pela força motriz; das ferramentas manuais pelas máquinas; e da irreversível passagem do sistema de produção artesanal para o fabril. Foi no setor têxtil que inovações tecnológicas propiciaram a alguns Estados experimentarem profundas, contínuas e substanciais mudanças em suas estruturas sociais (HOBSBAWM, 1979).

A criação da máquina a vapor por James Watt, Fato Portador de Futuro ocorrido em 1760, foi de extrema importância para a humanidade, pois não só permitiu avanços no setor de transportes, como também no têxtil, contribuindo para o aumento da produção e o barateamento de custos, mas, sobretudo, possibilitando a instalação de fábricas distantes das margens dos rios, o que não era possível antes, já que essas dependiam da energia hidráulica para o seu funcionamento (MOSLEY; LYNCH, 2011).

Mais ainda, esse fato possibilitou a instalação de fábricas próximas às cidades, local onde a oferta de mão de obra era maior do que no campo. Em 1776, com a invenção do Tear Mecânico por Edmund Cartwright, a máquina foi inserida definitivamente na indústria têxtil. A partir de então, o operário – e não mais o artesão – passa a ter um trabalho repetitivo. A máquina torna-se o centro do processo produtivo e a mão de obra é desvalorizada (HUBERMAN, 1982).

Entretanto, se por um lado os avanços da Revolução Industrial trouxeram melhorias para o processo produtivo e conseqüente barateamento de custos, por outro lado implicaram a necessidade de urbanização e exploração da mão de obra (inclusive feminina e infantil), com pagamento de salários irrisórios, longas jornadas de trabalho e condições laborais degradantes que ocasionavam o aviltamento do trabalhador, uma vez que à época não existiam leis trabalhistas (HOBSBAWM, 1979).

Além disso, questões como saneamento básico, moradia condigna e saúde pública, entre tantas conquistas sociais então conhecidas e buscadas, eram inacessíveis à grande maioria das pessoas, as quais viviam em condições deploráveis (HUBERMAN, 1982).



Fato é que, mesmo em países com pujança econômica, algumas características do subdesenvolvimento impunham-se a parcela considerável da população, provocando descontentamentos em razão dos baixos níveis de qualidade de vida (HOBBSAWM, 1988).

Àquela época, os trabalhadores reagiam das mais diferentes formas, destacando-se: a) o Movimento *Ludista* – que propugnava a destruição das máquinas como forma de manter os postos de trabalho humano; e b) o Movimento *Cartista*, esse por meio das associações de operários e das *trade-unions*, as quais se tornaram os embriões dos sindicatos modernos.

Assim, desde o século XVIII, grandes pensadores produziram estudos versando sobre o tema Desenvolvimento, pesquisando suas causas e consequências.

Um deles, Thomas Malthus (1996), acreditava que o crescimento populacional seria contido em consequência das epidemias, da fome e das guerras.

Já Adam Smith, em seu livro *A riqueza das nações* –, aponta o trabalho como a fonte principal de geração de riqueza. A seguinte frase explicita bem suas idéias: **“não é da benevolência do açougueiro, do fabricante de cerveja ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse”** (SMITH, 2018, p. 50). Para ele, portanto, o mercador ou comerciante, movido apenas pelo seu próprio interesse egoísta (*self-interest*), é levado por uma mão invisível a promover algo que nunca fez parte do interesse dele: o bem-estar da sociedade.

Pai do Liberalismo econômico, o escocês Adam Smith (2018, p. 10-11) defendia que as leis da oferta e da procura seriam suficientes para organizar e tocar a economia, sendo desnecessária a intervenção estatal.

Para outro inglês, David Ricardo (1982, p. 10-11), uma nação é rica em razão da abundância de mercadorias que contribuem para a comodidade e o bem-estar de seus habitantes. As vantagens comparativas seriam, assim, a base essencial do comércio internacional. Desse modo, duas nações poderiam beneficiar-se do livre comércio, mesmo que uma fosse menos eficiente do que o seu parceiro comercial.

Outro estudioso, o filósofo e economista britânico Stuart Mill, a despeito de ser defensor do *laissez-faire* – expressão que simboliza o liberalismo econômico, segundo o qual o mercado deve funcionar livremente, sem quaisquer interferências –, propugnava que os empresários devem agir sempre de forma a produzir a maior quantidade de bem-estar, o Princípio do Bem-Estar Máximo (MILL, 1988).

De sua parte, Joseph Alois Schumpeter (1982) defendia que o sistema capitalista progride por estar sempre revolucionando sua estrutura econômica. “A



razão para que a economia saia de um estado de equilíbrio e entre em um *boom* (processo de expansão) é o surgimento de alguma inovação, do ponto de vista econômico, que altere consideravelmente as condições prévias de equilíbrio [...]” (McCRAW, 2012, p. 142).

Outro estudioso de interesse ao desenvolvimento de nosso raciocínio é François Perroux. Segundo ele, o crescimento não aparece em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidade variável. E os polos de crescimento podem surgir em torno de:

- a) uma aglomeração urbana importante;
- b) grandes fontes de matérias primas;
- c) em locais de passagem de fluxos comerciais significativos; e
- d) em torno de uma grande área agrícola (PERROUX, 1961, 2011).

Nesse sentido, é interessante agregar o entendimento de outros dois estudiosos.

O primeiro deles é o do alemão Georg Friedrich List, defensor do protecionismo econômico. Seu argumento é o de que empresas nacionais não conseguem desenvolver-se adequadamente caso o mercado esteja ocupado por empresas estrangeiras economicamente mais avançadas (LIST, 1988). List justificava a necessidade de imposição de um protecionismo educador, com o propósito maior de proteger, temporariamente, o Desenvolvimento Nacional de modo a assegurar a consolidação das indústrias nacionais para que essas pudessem, em médio prazo, concorrer com chances de sucesso em um ambiente de livre concorrência.

A teoria de List tem larga aplicação nos chamados países em desenvolvimento, tendo sido utilizada nas últimas décadas por numerosos países da Ásia, especialmente os chamados Tigres Asiáticos. Anteriormente, foi também muito utilizada pelos Estados europeus e pelos Estados Unidos da América (EUA) (LIST, 1988). Atualmente, apesar de toda a retórica em torno da globalização e do livre comércio, estados economicamente mais avançados ainda recorrem a medidas protecionistas em setores considerados estratégicos que se enquadram no pensamento de List (CHANG, 2004).

O segundo estudioso a agregar entendimento ao tema é John Maynard Keynes. Ele defendia o intervencionismo estatal – via utilização de medidas fiscais e monetárias – a fim de mitigar efeitos adversos dos ciclos econômicos de recessão, depressão e *boom*. Sobre Keynes, vale lembrar que ele viveu a Grande Depressão de 1929 com o Crash da Bolsa de Valores de Nova York, o que explica e justifica, em boa dose, sua perspectiva intervencionista (KEYNNES, 1992).

Em contraposição aos estudiosos anteriores vale apresentar quatro importantes pensadores do assunto Desenvolvimento: Milton Friedman, Gunnar Myrdal, Celso Furtado e Roberto Cavalcante Albuquerque.



Em sua obra mais famosa, intitulada – *Capitalismo e liberdade* – (FRIEDMANN, 2014), Milton Friedman expôs as bases do seu pensamento, argumentando que a liberdade econômica é uma condição essencial para a liberdade das sociedades e dos indivíduos. Suas ideias, quase incompreensíveis nos anos 1960, fizeram-no ganhar o Prêmio Nobel de Economia de 1976.

Gunnar Myrdal foi um economista sueco que, em seus trabalhos alertou ao mundo que o desenvolvimento econômico de nações ricas e de nações pobres jamais poderiam convergir. Ao contrário, poderiam divergir, com os países pobres confinados à produção de bens primários de menor valor agregado, enquanto os países ricos usufruiriam dos lucros associados à economia de escala. Em outras obras, Myrdal combinou pesquisa econômica com problemas sociais. Em uma delas – *Contra a corrente* – Myrdal sugeriu compreender o Desenvolvimento como um movimento ascendente de todo o sistema social. Em outras palavras, não apenas a produção, distribuição e modo de produção estão envolvidos, mas também os níveis de vida, as instituições, atividades e políticas. Entende Myrdal existirem relações causais entre todos esses fatores no âmbito do sistema social (MYRDAL, 1977).

Já o economista brasileiro Celso Furtado defendeu que o subdesenvolvimento não é uma etapa do desenvolvimento, como podem sugerir os termos **país emergente** e **país em desenvolvimento**. Na realidade, o subdesenvolvimento seria um processo estrutural específico e não uma fase pela qual teriam passado países hoje considerados desenvolvidos (FURTADO, 1983, 2005).

O professor Roberto Cavalcante Albuquerque, membro do Corpo Permanente da ESG, ofereceu relevante entendimento sobre a visão ampla do processo desenvolvimentista. Segundo ele, “[...] à medida que é compreendido como processo social global, o Desenvolvimento transborda os limites apertados da análise econômica e se espraia pelas ciências sociais, especialmente, a Sociologia, a Ética, a Psicologia e a Ciência Política [...]” (ALBUQUERQUE, 1991, p. 29).

Em síntese, de todo o exposto pode-se afirmar que:

a) inexistente doutrina abrangente que possamos denominar **Teoria Moderna do Desenvolvimento Econômico**. Em realidade, há indícios, modelos e ideias que, se integrados de forma compreensiva, podem constituir elementos importantes para a abordagem do tema (BRUTON, 1969); e

b) os trabalhos da maioria dos estudiosos anteriormente apresentados revelam tendência para teorias, de vieses predominantemente econômicos, visto que consideraram como resultado mais importante, ou pelo menos mais direto, o aumento da capacidade produtiva, esse aumento medido pela renda per capita ou pelo crescimento econômico.



**“O Desenvolvimento não se mede pelo aumento da renda per capita nem pelo avanço da tecnologia, mas sim pelo progresso de expansão das liberdades [...]” (SEN, 2010, p. 10).**

O cerne da Teoria do Desenvolvimento está no fato de que não basta, para sua total compreensão, uma tradicional análise interdisciplinar. Faz-se imperiosa uma ampla e consistente postura transdisciplinar, estágio que, seguramente, ainda não foi alcançado e na direção da qual o Homem volta-se muito lentamente, ao sabor de muitos fenômenos políticos e sociais. Tanto é que o exame e a implementação de experiências concretas bem-sucedidas alcançadas por alguns países não elidem o problema para outros, uma vez que tais experiências não podem ser repetidas, em sua plenitude, em face da complexidade fenomenológica do desenvolvimento.

Destarte, é correto afirmar que a Teoria do Desenvolvimento busca ainda a maturidade, posto que vive as incertezas e perplexidades de sua já longa adolescência.

Na realidade, o fenômeno Desenvolvimento que se procura explicar nessas poucas páginas é extremamente complexo, uma vez que envolve uma variada gama de aspectos relevantes (TORRES, 1973). Por isso, deve ser analisado sob diversas óticas interdependentes, além de, ao contrário do crescimento, implicar sempre uma mudança estrutural.

Outrora, houve quem identificasse a origem das diferenças nos estágios de desenvolvimento entre os países em variáveis como o clima, a riqueza do solo, o sistema político do Estado e a religião.

Para o economista Lester Thurow, o Desenvolvimento depende da capacidade de se fazerem investimentos sociais de longo prazo em ensino, em conhecimento tecnológico e em infraestrutura, o que, hodiernamente, é bastante aceitável (THUROW, 1993). A Coreia do Sul é um exemplo desse entendimento, pois foi investindo maciçamente nesses setores que alavancou o desenvolvimento nacional, o que lhe permitiu sair de uma situação quase feudal na década de 1960 e alcançar uma situação invejável. Atualmente, a Coreia do Sul é um dos expoentes em produtos de alto valor tecnológico agregado. No novo mundo das comunicações, da nanoeletrônica, da robótica, da microbiologia e da biogenética, não haverá lugar para pessoas, empresas e países que fiquem à margem do conhecimento.

Especificamente sobre nosso país, Thurow (apud FAERMAN, 1998, não paginado) diz: “Se o Brasil quiser um dia vir a ser uma potência global, terá que começar a dar escolas às crianças e reciclar profissionalmente sua mão de obra em atividade.” Países como o Brasil precisam de uma estratégia clara para não ficar de fora desse novo mundo do conhecimento (SICSÚ; CASTELLAR, 2009). O Brasil terá de crescer durante um século, a taxas anuais elevadas, para superar



a diferença que o separa das nações ricas, berço das maiores multinacionais.

Para o sociólogo Jacques Ellul (2008) (apud BARRIENTOS-PARRA; MELLO, 2009) – um dos principais defensores da Teoria do Determinismo Tecnológico –, existe impositiva emergência de uma tirania tecnológica sobre a humanidade. O que é isso? A Teoria do Determinismo Tecnológico é, atualmente, uma teoria bem plausível sobre a relação existente entre a tecnologia e a Sociedade. Para seus defensores, entre eles Jacques Ellul, Marshal McLuhan, Harold Innis e Neil Postman, as tecnologias são consideradas como a causa principal das mudanças na Sociedade, e vistas como a condição fundamental de sustentação do padrão da organização social. Uma frase de McLuhan bem expressa esse entendimento: “Os homens inventam as máquinas e as máquinas reinventam os homens [...]” (McLUHAN apud CULKIN, 1967, p. 70). Se por um lado os avanços tecnológicos são responsáveis pela extinção de inúmeras profissões, produtos inovadores criam inúmeros novos postos de trabalho no mundo globalizado em que vivemos. McLuhan é muito conhecido por ser o criador do conceito de que o Homem vive em uma aldeia global.

Os Deterministas Tecnológicos interpretam a tecnologia como a base da sociedade no passado, no presente e até mesmo no futuro. Essa noção vai ao encontro do pensamento *esguiano* de tudo ser feito centrado no homem e no Bem Comum, uma vez que novas tecnologias transformam a sociedade em todos os níveis, inclusive no institucional, no social e no individual. Como exemplo, cita-se a utilização crescente das redes sociais de ativismo digital e de compartilhamento do conhecimento criadas na Internet, entre elas: *whatsapp, linkedin, twitter, facebook, youtube, slideshare, wikipedia*, entre outras menos renomadas.

Entretanto, para os deterministas tecnológicos, aspectos envolvidos com o fundamento humano são vistos como secundários, o que destoa do pensamento *esguiano*.

Vale observar que, no mundo globalizado, ocorre um paradoxo: as modernas tecnologias criadas pelo homem têm se tornado tão abrangentes que impossibilitam o controle da extensão de seu próprio uso pela humanidade e, com isso, o homem acaba por perder o controle do alcance de suas criações, idealizadas justamente para o controle, ou pelo menos, a possibilidade de controle quase completo. Como exemplo disso, citam-se os crimes (transnacionais ou não) cometidos pela Internet envolvendo pedofilia, cópias não autorizadas de obras artísticas, não pagamento de direitos autorais, invasão de privacidade e roubo de senhas, entre outros.

Para alcançar-se o Desenvolvimento contornando a tirania citada pelos defensores do determinismo tecnológico, as elites devem estar atentas, primordialmente, à evolução das consciências tecnológica e social.



Nesse ponto, destaca-se importantíssimo entendimento do filósofo francês Gaston Bachelard (1996) de que a filosofia das ciências deve progredir conforme os avanços do conhecimento, realizando constantes revisões e ajustes em suas concepções. Em outras palavras, a ética deve caminhar *pari passu* com o desenvolvimento tecnológico sem ser sobrepujada por ele. São exemplos elucidativos: o descaso, no passado, com as condições de salubridade e de segurança no ambiente de trabalho e, no presente, com o zelo que se deve ter com as pesquisas afetas à engenharia genética.

Assim, consequência natural de sua complexidade, muitas têm sido as tentativas de explicação do Desenvolvimento Nacional, com o propósito de identificar os fatores que o desencadeiam, entender o que lhe é peculiar e mais essencial e avaliar a capacidade do Poder Nacional das outras Nações.

A verdade é que a explicação do Desenvolvimento não pode basear-se em uma única causa, mas sim na sinérgica conjugação de fatores e circunstâncias que podem fazer uma nação convergir para o Desenvolvimento, distanciando-se exponencialmente das demais. Foi o caso da Inglaterra na 1ª Revolução Industrial e dos EUA na 2ª Revolução Industrial (LANDES, 2005).

A complexidade é tal que, mesmo entre países com fortes laços de afinidade socioculturais e características geofísicas semelhantes, a combinação de determinadas condições de contorno pode determinar perfis e rumos de desenvolvimento totalmente distintos. Isto é, essas causas podem ser consideradas como condições necessárias, mas não suficientes.

Não bastasse isso, o chamado **mundo desenvolvido** pressiona **países em desenvolvimento** para que estes adotem aquilo que aqueles denominam de **boas instituições e procedimentos** pretensamente indispensáveis à concretização do desenvolvimento econômico, o que pode bem caracterizar uma falácia, uma vez que a evolução econômica daqueles países nem sempre foi baseada nas **boas instituições e bons procedimentos** que agora recomendam aos **países em desenvolvimento**. Tal estratégia está muito bem qualificada por Ha-Joon Chang (2004) em sua obra – *Chutando a escada*.

Hodiernamente, novas tecnologias estão fundindo os mundos físico, digital e biológico e, com isso, criando uma miríade de grandes oportunidades em inúmeros setores. A velocidade, a amplitude e a profundidade da 4ª Revolução Industrial (também chamada de Indústria 4.0) força governantes e equipes de planejamento a repensar como os países se desenvolvem, como as organizações criam valor e o que significa ser humano (SCHWAB, 2016) (STEVAN JÚNIOR; SANTOS; LEME, 2018). Nada obstante, há a possibilidade, também, de ocorrerem sérias ameaças devido a irresponsabilidades socioambientais (p. ex.: a engenharia genética descuidada da ética, o aquecimento global desenfreado, os desastres ambientais, os acelerados fluxos financeiros especulativos e os crimes



transnacionais, entre outros). A 4ª Revolução Industrial erige-se, assim, segundo inovadoras formas de colaboração compartilhada que podem concretizar uma revolução – ressalta-se, ainda não totalmente vislumbrada quanto às potencialidades – na produção de bens e serviços que beneficiem a todos. Para tanto, há necessidade de aceitarmos a responsabilidade coletiva visando à criação de um futuro no qual inovação e tecnologia sirvam indistintamente às pessoas, elevando a humanidade a novos níveis de consciência moral e ética.

#### 4.1.2 DESENVOLVIMENTO

Por oportuno, deve-se ressaltar que, a rigor, não tem sentido falar-se unicamente em desenvolvimentos político, econômico, social ou tecnológico, a não ser quando se deseja destacar o conjunto de atividades de determinada Expressão do Poder Nacional perante o Desenvolvimento como um todo.

Vale destacar, também, que o **Desenvolvimento não deve ser confundido com o Crescimento**. Explica-se:

**Crescimento** é fator indispensável ao processo de Desenvolvimento, mas não envolve, em sua completude, os sentidos de abrangência e conteúdo ético, posto indicar tão somente incrementos de volume, de valor, de tamanho, de produção de bens e de prestação de serviços.

De sua parte, **Desenvolvimento** é um processo complexo de mudança, cuja tônica reside na valorização do Homem, no aprimoramento de seus Sistemas Sociais e, em última análise, na busca da melhoria da qualidade de vida da sociedade (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2009).

A verdadeira dimensão do desenvolvimento não está somente nos números e indicadores da amplitude do crescimento material, mas nas evoluções positivas que a sociedade é capaz de realizar, tendo em vista a aproximação ao ideal do Bem Comum.

O Desenvolvimento é um processo complexo cuja realização requer trabalho organizado, investimento e, sobretudo, a definição de um projeto maior de vida para o Homem. Requer um esforço deliberado e sinérgico de toda a Sociedade, inspirado por objetivos consistentes, inter-relacionados e, sobretudo, macrodefinidos por políticas orientadoras. Esse esforço objetiva proporcionar aos indivíduos e à Sociedade padrões de vida condignos, prosperidade crescente e bem-estar social abrangente.

Desta maneira, pode-se asseverar que o Desenvolvimento se expressa em mudanças de toda natureza, que emergem do perene interagir das cinco expressões do Poder Nacional. Posto ser um processo global, o Desenvolvimento ultrapassa o Crescimento, este, como já exposto, um fenômeno econômico positivamente correlacionado ao aumento continuado da produção.





Nada obstante, é preciso ainda salientar que, para galgar o degrau que distingue o Crescimento do Desenvolvimento, a Sociedade deve satisfazer a suas necessidades atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer a suas próprias necessidades. Se tal comprometimento ocorrer, as gerações vindouras amargarão lamentáveis retrocessos, uma vez que o Desenvolvimento é um processo degenerativo que se perde com o tempo, caso seus ganhos não sejam definitivos e acumulativos.

É importante destacar que tanto em países desenvolvidos quanto naqueles ainda em estágio inicial ou intermediário do processo, o Desenvolvimento provoca, normalmente, algum grau inicial de desequilíbrio na sociedade. Evidentemente, o ideal seria a harmonia plena no crescimento concomitante das cinco expressões do Poder Nacional para o harmonioso Desenvolvimento, mas isso é utópico.

Alguns estudiosos entendem que esse desequilíbrio é natural e pode ocorrer em razão da própria dinâmica desenvolvimentista, sob a forma de causação circular, arranque de uma espiral virtuosa. Em outras palavras: alguns poucos setores da Sociedade precisam servir de motor de partida e de arrasto dos demais setores da Sociedade no processo desenvolvimentista. Em face disso, largarão na frente e usufruirão dos benefícios advindos, em um primeiro momento. Como exemplos citam-se os setores têxtil e metalúrgico, na Inglaterra, durante as 1ª e 2ª Revoluções Industriais; e os setores educacional e eletrônico, na Coreia do Sul, nas décadas de 1970, 1980 e 1990 (3ª Revolução Industrial) e, atualmente, *smart factories* existentes na Inglaterra, EUA e Alemanha (4ª Revolução Industrial – Indústria 4.0) que combinam: a) produção inteligente (mediante rede de máquinas eletronicamente sofisticadas, veículos, prédios e outros elementos de produção/prestação de serviços, que possuem alta tecnologia embarcada, sensores de última geração e conexão de alta velocidade; b) *internet* das coisas (IoT), isto é, a rede que interliga tais elementos e que é capaz de coletar e transmitir dados; c) *big data* (a produção/prestação de serviços se faz mediante análise e interpretação de substanciais volumes de dados de grande variedade; e d) *cloud computing* (computação na nuvem, o produtor/prestador de serviços não dispõe do hardware necessário ao produto/serviço, simplesmente contrata-os no *framework*, e, assim, captura funcionalidades desejadas que são comuns a outras aplicações existentes na rede mundial de computadores) (SCHWAB, 2016) (STEVAN JÚNIOR; SANTOS; LEME, 2018).

Enfim, a verdadeira dimensão do **Desenvolvimento** não está nas conotações quantitativas, isto é, nos números ou indicadores atingidos de Crescimento material, mas sim nas alterações qualitativas que a sociedade experimenta, nas transformações que ela se torna capaz de realizar e, sobretudo, oferecer e usufruir com universalidade, tendo em vista a aproximação ao ideal do



### **Bem Comum.**

Nesse ponto, retorna-se a Gaston Bachelard (1991) no intuito de expor uma ótica interessante que permita aprofundar a análise do tema Desenvolvimento. Refere-se à proposta de ruptura epistemológica defendida por aquele filósofo francês. Para ele, todos os recortes históricos do pensamento humano mostram que Ciência e Tecnologia são as grandes ferramentas do Desenvolvimento e que, em face disso, a filosofia das ciências deve progredir *pari passu* com os avanços do conhecimento, realizando revisões e ajustes em suas concepções, a fim de contribuir para o fortalecimento de uma formação filosófica em que o homem seja a base de todo o processo desenvolvimentista. Isso vai ao encontro do pensamento *esguiano*, o qual coloca o Homem no centro desse processo.

Outro trabalho que vai ao encontro do pensamento *esguiano* do Bem Comum foi realizado pelo economista indiano Amartya Sen (2010) quando coordenou, em 1988, estudos para a Organização das Nações Unidas (ONU) que avaliaram o desenvolvimento não só pelos avanços econômicos, mas também pelas melhorias no bem-estar humano. À época dos trabalhos, Sen debruçava-se sobre o entendimento de toda a complexidade das capacidades humanas em um único indicador, um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que conseguisse expressar o nível de bem-estar atingido por uma dada sociedade. O brilhantismo do economista fez com que, com o IDH, fosse possível desviar o foco do desenvolvimento da ciência econômica, assim como da mera contabilização da renda nacional, voltando a atenção das elites para políticas centradas em pessoas, uma vez que o IDH leva em conta indicadores educacionais (p. ex.: taxa de alfabetização, analfabetismo e taxa de escolarização da população), de longevidade (expectativas de vida ao nascer, de morte precoce e de mortalidade infantil) e de renda, esta calculada tendo como base o produto interno bruto (PIB) per capita e a paridade do poder de compra baseado no dólar, a fim de eliminar diferenças entre os custos de vida de diferentes países.

Nesse ponto, já é possível lapidar nosso conceito inicial de Desenvolvimento para o **processo global de aperfeiçoamento do Homem e aprimoramento dos Sistemas Sociais** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2009).

#### 4.1.3 FUNDAMENTOS DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Para compreender o processo de Desenvolvimento Nacional – **um dos Objetivos Fundamentais da República** (BRASIL, 1988) –, é imprescindível analisá-lo por intermédio da evolução de seu respectivo Poder, o Poder Nacional. Em face disso, é imperioso estudar o Desenvolvimento de cada um de seus **Fundamentos**: o Homem, a Terra e as Instituições.



#### 4.1.3.1 Desenvolvimento do Homem

Sobre o primeiro deles, o **Desenvolvimento do Homem**, é correto afirmar que esse Fundamento se correlaciona ao permanente aperfeiçoamento de seus atributos físicos, intelectuais e morais, para que ele contribua para a formação e os benefícios de uma sociedade cada vez mais próspera e socialmente justa. Em síntese: só há verdadeiro Desenvolvimento onde existir um projeto social subjacente. Cada sociedade é um projeto de valores morais e éticos em busca de justiça social no qual o problema afeto à esta última consiste em transformar acordos teóricos da estrutura institucional em resultados exitosos de ações práticas levadas a cabo por todos os membros dessa sociedade (MILLER, 1998).

Nesse sentido, recorre-se ao escritor português José Saramago (1995) para embasar o raciocínio em seu romance – *Ensaio sobre a cegueira*. No livro o lusitano aborda uma epidemia de cegueira que, repentinamente, acomete toda a população de uma cidade. Na realidade, sob a forma de metáfora, Saramago efetua valiosíssima crítica ao estado de crise por que passa a Humanidade, em que os limites entre civilização e barbárie estão sendo rompidos. A cegueira citada no livro está associada ao avanço irrefreado do consumismo e do materialismo que faz com que os homens percam a consciência de si, se deformem, se massifiquem e se barbarizem, promovendo a ruptura com a própria essência do Homem, qual seja, a compaixão, o cuidado, a solidariedade, enfim, o caráter humanista do indivíduo, um dos fundamentos axiológicos da ESG. É esse o projeto social subjacente que sustenta o Desenvolvimento.

Em 1998, quando recebeu o Prêmio Nobel de Literatura, José Saramago (2014) discursou afirmando que à sociedade atual falta filosofia. Atualmente, fala-se muito sobre direitos humanos; mas esquece-se de outra coisa muito simples e muito mais importante: os deveres humanos, que são sempre deveres em relação aos outros, sobretudo.

E é essa indiferença em relação ao semelhante, essa espécie de desprezo pelo outro que move o pensamento *esguiano* a questionar se há algum sentido numa situação ou no quadro de existência de uma espécie que se diz racional; que consiste em estar no mundo e não ver o mundo ou só ver dele o que, em cada momento, for susceptível de servir a interesses individuais materialistas. Cada indivíduo tem que acreditar nalguma coisa e, sobretudo, ter um sentimento de responsabilidade coletiva, segundo o qual cada um de nós será responsável por todos os outros.

Segundo Zygmunt Bauman (2001, 2008), o Homem vive tempos de crise, sobretudo, ética e moral. O consumismo, a compulsão pela aquisição do novo, a sensação de insaciabilidade materialista e a percepção de vida vazia de sentido são características que permeiam boa parcela das sociedades modernas. Em suas obras – *Modernidade Líquida* – e – *Vida para consumo* – o sociólogo polonês



observa como, nas sociedades contemporâneas, as campanhas publicitárias atrelam a busca da felicidade a indicadores de consumo e de riqueza ostentada, que resultam numa erosão do espírito comunitário em prol da competição e do egoísmo. Anúncios vendem a imagem de que ser dono da versão de determinado produto é o coroamento do sucesso individual. A torrente de publicidade a que, diuturnamente, cada cidadão é exposto, fomenta o individualismo e o consumismo, em detrimento de valores maiores do ser humano, entre eles a solidariedade e a cidadania. Subliminarmente, tais campanhas transmitem o ideário de que se o indivíduo não adquirir este ou aquele produto, sua vida estará vazia, não somente de prazer, mas de objetivos. Enquanto não se repensar a maneira como é medido o bem-estar e a responsabilidade social, mais problemas serão inevitáveis. Há um provérbio chinês que diz: – Quando planejas para um ano, semeias o grão. Quando planejas para uma década, plantas árvores. Quando planejas para uma vida inteira, formas e educas as pessoas. As crises éticas e morais, e, em maior análise, as sociais e ambientais que solapam a humanidade indicam a necessidade de educar as futuras gerações, a fim de que elas possam exercitar uma nova visão da vida, a qual Bauman (2001, 2008) denomina – atenção expandida. Tal educação estimula a reflexão e a crítica, com o propósito de cultivar a ética, a cooperação, a solidariedade e o respeito ao ser humano. Para tanto, abarca o desenvolvimento físico, intelectual, emocional, espiritual e social daqueles que estão iniciando sua caminhada pela jornada terrena. Uma atenção que vai de encontro ao ritmo acelerado, contínuo e simultâneo das exigências que bombardeiam o habitante da metrópole. E este, para preservar sua subjetividade, tacitamente vê-se obrigado a responder aos estímulos de forma o mais racional e objetiva possível. Tal resposta comportamental faz surgir um estado de alheamento em que o indivíduo deixa de interagir (gerando solidão) com seus semelhantes. Todavia, o homem metropolitano crê necessitar de maior liberdade e individualidade, e na tentativa de conquistá-las, recusa o controle social através do afastamento das relações sociais. Proximidade física, mas fria, em face da distância mental de seus semelhantes (SIMMEL, 1987, p. 11-25).

“A prioridade absoluta deve ser o ser humano”, conforme o pensamento *esguiano*.

Em sua curta existência terrena, o homem vive uma breve jornada de oportunidades. Entretanto, o que nessa jornada ele fizer ou deixar de fazer ficará como legado para aqueles que o sucederem. É por isso que o homem deve sempre se questionar sobre a importância de suas atitudes em prol do Bem Comum, pois as consequências de seus atos ou omissões perdurarão.



É tendo isso em mente que a ESG difunde o Bem Comum, estimulando o pensamento crítico, estudando e discutindo o Brasil para, melhor conhecendo-o, melhor servi-lo, indicando políticas e estratégias que possibilitem construir um país melhor.

#### 4.1.3.2 Desenvolvimento da Terra

O segundo fundamento, o **Desenvolvimento da Terra** está correlacionado ao judicioso aproveitamento dos recursos disponíveis no território, e é resultado da crescente transformação dos recursos naturais em riquezas, do aumento da produtividade, da implantação da infraestrutura viária, energética e de comunicações, assim como da adoção de medidas que assegurem e fortaleçam a integridade territorial objetivando a evolução do Poder Nacional de forma integrada e harmoniosa em seus cinco campos de expressão. Como exemplo, cita-se a atual exploração pelo Brasil do petróleo em águas profundas de sua Zona Econômica Exclusiva, bem como a necessidade de assegurar a proteção e o usufruto dos recursos potencialmente existentes na Camada do Pré-Sal.

#### 4.1.3.3 Desenvolvimento das Instituições

O terceiro fundamento, o **Desenvolvimento das Instituições**, erige-se no funcionamento adequado e no aperfeiçoamento sistêmico das instituições políticas, econômicas, sociais, militares e científico-tecnológicas, a fim de adequá-las à complexidade e ao volume de encargos gerados pela própria evolução e, sobretudo, capacitando-as a dar continuidade a todo o processo de Desenvolvimento Nacional.

Como exemplo, cita-se o conjunto de diplomas legais (leis, decretos, estatutos, códigos de defesa, etc.) que visam proteger o Homem em suas relações trabalhistas sociais e econômicas.

Portanto, à luz dos fundamentos do Poder Nacional, o conceito exposto anteriormente de Desenvolvimento Nacional pode ser aperfeiçoado para:

**O processo global de fortalecimento e aperfeiçoamento do Poder Nacional, particularmente de seus fundamentos (Homem, Terra e Instituições), visando à conquista, à manutenção dos Objetivos Nacionais e à consecução do Bem Comum** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 53).

#### 4.1.4 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E AS POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO

Legitimado pelo voto popular como responsável pelo emprego do Poder Nacional, cabe ao governo a responsabilidade pela condução do processo de Desenvolvimento Nacional.



É natural que cada Governo desenvolva sua plataforma de ação governamental, isto é, uma visão sobre a melhor forma de empregar o Poder Nacional com o propósito de garantir o Desenvolvimento Nacional. Para tanto, estabelece um grupo de Objetivos que, no seu entender, reflitam os anseios nacionais de evolução e melhor contribuam para o atingimento dos Objetivos Fundamentais (OF). Analogamente o mesmo ocorre com os Objetivos de Estado (OE) e os Objetivos de Governo (OG), que definem, respectivamente, a Política de Estado e a Política de Governo.

Como forma de operacionalizar o emprego do Poder Nacional e do poder que lhe foi conferido, o governo desdobra sua política em: políticas setoriais, regionais e específicas, que apresentam os objetivos e as ações a serem implementadas em cada setor da Administração Pública. A formulação dessas políticas deve envolver não apenas o estabelecimento de objetivos decorrentes que reflitam os anseios de evolução, mas também as necessidades correlatas impostas pelo próprio processo de desenvolvimento para fortalecer e aperfeiçoar o Poder Nacional.

É no caminhar desse processo que surgem e se fazem necessárias políticas (setoriais, regionais e específicas) orientadoras do processo de Desenvolvimento Nacional. Essas políticas devem definir metas, posturas e procedimentos aos órgãos da Administração Federal e às suas empresas, e servir de ponto de partida à elaboração de planos, programas e projetos necessários. Nesse ponto, cabe enfatizar que políticas públicas devem ser indutoras ou orientadoras das ações da iniciativa privada, nunca impositoras.

Há, ainda, que ressaltar que, posto ser dinâmico, o Desenvolvimento Nacional é um processo que pode ser perdido ou se desviar com o tempo. Em face disso, cabe a cada Governo a responsabilidade de empregar adequadamente o Poder Nacional, a fim de que as conquistas sejam cumulativas e, sobretudo, definitivas.

#### 4.1.5 CARACTERDAS POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO

A fim de inserirem-se adequadamente no processo de Desenvolvimento Nacional, **as Políticas de Estado e de Governo devem possuir as seguintes características:**

##### 4.1.5.1 Representatividade

É o sentido de participação de todos os membros da sociedade no esforço do Desenvolvimento, que deve ser comum. A legitimidade do Governo não é suficiente à condução do processo desenvolvimentista. Por isso, o apoio das elites da nação aos governantes é fundamental, posto serem imperiosos a coesão e o consenso da sociedade em torno de ideias, metas e procedimentos claramente definidos pelo



governo que facilitem a implementação da Política de Desenvolvimento.

Para tanto, é preciso que haja um amplo entendimento dos Objetivos de Estado e de Governo e, nesse sentido, a comunicação social será um instrumento extremamente importante na disseminação dos objetivos gerais a alcançar e na justificativa de suas razões. É claro que o consenso nem sempre será alcançado, mas, nos regimes democráticos, as maiorias estimulam seus governantes, que atuam em função delas. O consenso deverá ter a amplitude e a representatividade necessárias de modo a colaborar para o sucesso dos planos elaborados e servir de caixa de ressonância capaz de, realimentando com novos dados a evolução conjuntural, permitir as correções necessárias do que foi planejado.

#### 4.1.5.2 Realismo

A fim de evitar frustrações e decepções, as Políticas Governamentais devem ser realistas, isto é, guardar sentido de possibilidade real com os meios disponíveis. Importante comentar que isso é muitas vezes esquecido pelo desejo, quiçá ânsia, de alguns governantes em antecipar, prematuramente, ou até mesmo renunciar à conquista de etapas imprescindíveis do processo desenvolvimentista, o que acaba por levar o País a alcançar níveis mais elevados de Desenvolvimento, em curto prazo, mas sem a indispensável sustentabilidade do crescimento econômico (VEIGA, 2010). Destarte, é imprescindível saber o que se quer e querer o que se pode, fato aparentemente simples, porém muitas vezes esquecido pelo desejo de governantes em pular etapas para levar o País a níveis mais elevados de desenvolvimento.

#### 4.1.5.3 Autenticidade

A cópia de modelos forâneos bem como a adoção de objetivos desvinculados das aspirações nacionais constitui erro grave na formulação das Políticas Governamentais. Os objetivos – quer sejam Objetivos de Estado, quer sejam Objetivos de Governo – contidos nas Políticas Governamentais devem ser genuinamente nacionais, guardando respeito e coerência com as tradições e o caráter nacionais. Políticas Governamentais não devem meramente atender a pressões psicológicas dos meios de comunicação de massa sobre o ambiente nacional. Habermas (2003) refere-se a isso como a opinião pública determinada por interesses privados que intentam legitimar-se na esfera pública. Sobre tais pressões, é inequívoco que a comunicação social, particularmente aquela veiculada por meios de comunicação de massa, exerce pressões psicológicas diversas sobre o ambiente nacional, criando, assim, toda sorte de necessidades e aspirações relacionadas a determinados padrões de bem-estar. Há nações que, em decorrência de características próprias e de diferentes estágios de desenvolvimento (inclusive cultural), orientam suas políticas segundo condições que lhes são específicas, não podendo, portanto, servir como modelo plenamente aplicável aos nossos anseios.



Assim sendo, repisa-se que os objetivos contidos nas políticas de Estado e de Governo devem ser genuinamente nacionais, guardando, dessa forma, respeito e coerência com a História da Nação, suas tradições, seu caráter e suas aspirações.

#### 4.1.5.4 Integralidade

Para sua efetivação, o Desenvolvimento Nacional deve abranger as cinco Expressões do Poder Nacional. Nesse sentido, a análise das conjunturas (nacional e internacional), elementos essenciais para a adequada, exequível e aceitável formulação das Políticas de Estado e de Governo corretas e acuradas, auxiliará sobremaneira o entendimento pragmático da ocorrência de conflitos e dilemas, detectando a necessidade de adoção de relevantes ações específicas em determinado campo de expressão do Poder Nacional que lhe empreste certa prevalência, sem descurar das demais.

#### 4.1.5.5 Sentido Humanístico

Como o objetivo final de todo o processo desenvolvimentista deve ser o aumento do bem-estar e da justiça social, o Desenvolvimento deve ter como referência a valorização do Homem.

Na realidade, o Desenvolvimento só se verifica quando, ao longo de todo o processo, o indivíduo se realiza como pessoa e, também, quando toda e qualquer mudança se processa para assegurar-lhe os direitos fundamentais à vida, à liberdade e à dignidade. Consequentemente, o Desenvolvimento deverá atender aos desejos e aspirações do Homem, em seu permanente vir-a-ser. É essa busca que confere ao Desenvolvimento o sentido dinâmico que o caracteriza.

Nada obstante, no caminho dessa busca, o governo deve procurar manter o indispensável equilíbrio entre a repartição e a concentração de recursos, a fim de garantir, concomitantemente, o ritmo almejado ao processo desenvolvimentista conjugado ao atendimento o mais equânime possível dos anseios da sociedade. Isso somente será atingido se o Homem for o principal beneficiário do processo em todos os campos de expressão do Poder Nacional, pois nenhum esforço de desenvolvimento será justificável se não levar em conta a dignidade humana.

#### 4.1.5.6 Flexibilidade

A reorientação das Políticas Governamentais e de suas estratégias pode ser necessária, tendo em vista o dinamismo das conjunturas nacional, regional e global. Por decorrência, tal dinamismo pode determinar a necessidade de reorientação da Política de Desenvolvimento e, até mesmo, a alteração (total ou parcial) dos Objetivos (de Estado e/ou de Governo) a atingir. Nesse sentido, cabe salientar que a intervenção do Estado na vida nacional, notadamente em aspectos afetos à Expressão Econômica do Poder Nacional, deve ser apenas orientadora e indutora





do setor privado, ao qual, em regimes democráticos, compete importante ação executiva na consecução de planos e na busca de metas a atingir.

Nesse diapasão, a análise das conjunturas nacional, regional e global – etapa anterior à formulação das políticas – implica a necessidade de estimativas tão perfeitas quanto possíveis.

Nada obstante, a realimentação com novos dados e o acompanhamento natural da efetividade, da eficiência e da eficácia dos planos, programas e projetos governamentais impõem a imprescindibilidade de suas respectivas avaliações, em decorrência das quais podem ser indicadas necessidades de modificações.

Para efeito de análise de sua efetividade, eficiência e eficácia, o Desenvolvimento Nacional deve ser examinado segundo cada um dos elementos estruturais, aspectos e variáveis dos campos de expressão que compõem o Poder Nacional. Para tanto, estudos de toda ordem podem ser realizados com enfoques específicos, devendo-se utilizar indicadores que permitam avaliar o estágio do processo desenvolvimentista.

Além disso, como o Desenvolvimento Nacional é um processo global, portanto, sinérgico, governantes e suas equipes de planejamento devem ter a exata noção de que mudanças a implantar devem ocorrer de forma cuidadosa, integrada e harmônica, pois terão implicações em todos os campos de expressão do Poder Nacional. O problema é complexo, uma vez que nas sociedades democráticas a intervenção do Estado na vida nacional deve ser precipuamente orientadora e indutora das ações do setor privado.

#### 4.1.6 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E AS ESTRATÉGIAS DE ESTADO E DE GOVERNO

As necessidades de Desenvolvimento Nacional indicam os rumos das Políticas (de Estado e de Governo) e as estratégias delas decorrentes.

Estratégia de Desenvolvimento é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para conquistar e manter os Objetivos (de Estado e de Governo) estabelecidos pela Política de Desenvolvimento.

Assim, é correto afirmar que, após terem sido promulgadas pelo Governo as Políticas de Desenvolvimento, a operacionalização das respectivas Estratégias dar-se-á por meio de Ações Estratégicas subsequentes, empreendidas ou orientadas por órgãos da estrutura administrativa governamental nos níveis federal, estadual e municipal.

É nesse momento que se faz notar a arte do verdadeiro e habilidoso estadista, quando ele seleciona a Política correta e elege, em meio a várias ações estratégicas subsequentes, o percurso eficiente e eficaz de aplicação do Poder Nacional para o alcance e a preservação dos objetivos colimados.



Sobre isso, vale observar que países em estágios iniciais de desenvolvimento apresentam uma série de características e vulnerabilidades, o que amplia consideravelmente o número e o espectro de obstáculos a serem superados por essas ações estratégicas.

Os governantes e suas respectivas equipes de planejamento devem estar permanentemente atentos aos resultados das Políticas e Estratégias adotadas, uma vez que, por si sós, elas são insuficientes, tendo em vista o dinamismo do processo desenvolvimentista (TORRES, 1973). Em face disso, há que serem utilizados parâmetros de avaliação, isto é, indicadores, que permitam aferir, mediante a análise da conjuntura, o comportamento do Poder Nacional em suas cinco expressões.

Uma observação relevante faz-se aqui imprescindível: não se deve esquecer de considerar, ainda, a questão ambiental (VEIGA, 2010). Importante aspecto que perpassa (e tem extrema relevância no mundo hodierno) todas as expressões do Poder Nacional.

Essa conduta contribui para o eficaz acompanhamento da evolução do Poder Nacional, aferindo consequências – principalmente aquelas de cunho social – das Políticas e Estratégias em curso.

Além disso, a utilização de parâmetros (metas) de avaliação possibilita tanto ao Governante quanto à sua equipe de planejamento o delineamento tempestivo de medidas corretivas e relacionadas às ações estratégicas em vigor para alcançar tais Objetivos.

Outra conduta importante na condução do processo desenvolvimentista é a utilização da inteligência estratégica, ferramenta valiosa que permite identificar – por meio de documentos de inteligência, tal como a avaliação da conjuntura, informes, apreciações, etc. – aspectos não visíveis por outros instrumentos.

## **4.2 Segurança e Defesa Nacionais**

### **4.2.1 CONCEITOS BÁSICOS**

#### **4.2.1.1 Segurança**

Segurança é uma necessidade, uma aspiração, e um direito inalienável do ser humano.

O entendimento do que seja segurança permite discernir, sempre, uma noção de garantia, proteção ou tranquilidade em face de obstáculos e ameaças, ações contrárias à pessoa, às instituições ou aos bens essenciais, existentes ou pretendidos.

No que concerne ao bem comum, a segurança é um elemento indispensável à busca da maior aproximação possível desse ideal, graças ao grau de garantia que deve proporcionar.



O Estado é o grande responsável pela segurança de todos, pois de todos deve e pode exigir o cumprimento dos deveres e funções necessários à manutenção dessa condição.

Um dos mais difíceis problemas que os dirigentes de uma Nação enfrentam é obter o exato equilíbrio entre as obrigações e as responsabilidades do Estado – voltado para o interesse coletivo e detentor do monopólio do uso legítimo da força – e as do cidadão, possuidor, de um lado, de direitos inalienáveis e, de outro, subordinado ao ordenamento jurídico do estado de direito.

Tudo o que pode ameaçar a tranquilidade do homem, individual ou coletivamente, dificultar ou impedir a proteção que julga ser seu direito, causar temores, e o que é capaz de gerar conflitos, constitui o que se chama **razões de insegurança**.

Elas podem assumir várias modalidades. Resultam, às vezes, da escassez de recursos essenciais à satisfação de necessidades básicas da população. Podem provir, também, da falta de compatibilização entre as demandas de setores sociais, que desejam incentivos diversos, e seu atendimento, bem como de distorções políticas e psicossociais que impedem a participação de segmentos da sociedade no processo político global e na evolução cultural. Essas razões de insegurança podem, ainda, resultar de ameaças à soberania, à integridade patrimonial ou territorial da Nação. Por vezes, assumem formas bastante sutis como, por exemplo, aquelas advindas da intromissão indevida de culturas externas que agredem a identidade cultural nacional.

Assim, o conceito de Segurança, em sentido amplo, abrange a garantia contra todas as formas de ameaça em relação ao indivíduo ou aos grupos sociais, podendo assumir diferentes matizes.

**Segurança é a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 248).

#### 4.2.1.2 Defesa

A segurança, sendo uma sensação, não pode ser medida, é abstrata, subjetiva. A sensação de se sentir seguro é função direta da ausência de fatores perturbadores que tenham a capacidade de alterar esse estado, as ameaças. Estas devem ser, além de conhecidas, também avaliadas para que, devidamente tratadas, tenham sua influência reduzida. Só assim poderá ser mantido o nível de segurança adequado.

**É no trato da ameaça que se focaliza a defesa.**

A defesa trata da neutralização, da redução e da anulação de ameaças, o que é feito por intermédio de medidas, atitudes e ações que a elas se contraponham. Defesa é, portanto, um ato, ou conjunto de medidas, atitudes e ações, que se contraponem a determinado tipo de ameaça e que se caracteriza e dimensiona



para proporcionar a sensação adequada de segurança.

Segundo o Glossário da Forças Armadas conceitua-se Defesa como:

**Defesa é um ato ou conjunto de atos realizados para obter, resguardar ou recompor a condição reconhecida como de segurança** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 84).

Conclui-se, dessa forma, que segurança é sensação, ao passo que defesa é ação.

#### 4.2.1.3 Níveis de Segurança e Defesa

A Segurança desdobra-se nos seguintes níveis: Individual, Comunitário, Nacional e Coletivo. Tal abrangência reflete-se na complexidade e no vulto das responsabilidades de todos em relação à defesa, em diversos níveis de segurança.

Ao Estado correspondem maiores encargos, como detentor que é de substancial parcela do Poder Nacional. À sociedade, beneficiária direta dos efeitos da defesa, cabe importante papel como parceira do Estado. Do Homem, principal ator e beneficiário maior, espera-se a participação consciente e solidária no planejamento e execução dos atos e medidas.

##### 4.2.1.3.1 Segurança Individual

Quanto à Segurança Individual, o Homem deve ter garantidos direitos como os de liberdade, de propriedade, de locomoção, de proteção contra o crime e o encaminhamento da solução de seus problemas básicos, tais como: saúde, educação, justiça e subsistência.

##### 4.2.1.3.2 Segurança Comunitária

Sendo o Homem um ser essencialmente social, não lhe basta apenas o respaldo da Segurança Individual. Por isso considera-se, também, a Segurança Comunitária, que consiste na garantia de níveis de estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais que preservem e regulem a propriedade, o capital e o trabalho, para a sua plena utilização no interesse individual e social. O nível comunitário da Segurança visa, portanto, garantir a convivência civilizada entre indivíduos e grupos, fator indispensável à harmonização social que é objetivo sempre presente no exercício do poder institucionalizado.

##### 4.2.1.3.3 Segurança Nacional

A Segurança Nacional está relacionada diretamente com a preservação dos Objetivos Fundamentais. As ameaças à Segurança Nacional têm origem, frequentemente, no ambiente externo à Nação. Todavia, tanto a insegurança individual quanto a comunitária podem atingir um tal grau de generalização e



gravidade que, ao ameaçar o atingimento de um ou mais dos Objetivos Fundamentais, transformam-se em importantes fatores de instabilidade para a Nação.

#### 4.2.1.3.4 Segurança Coletiva

A concepção de Segurança Coletiva decorre da ideia de que o poder de uma Nação pode ser fortalecido em consequência do apoio estabelecido com outras nações, buscando nessa relação a eliminação das áreas de atrito e o aumento da possibilidade de alcançar e preservar os objetivos de interesse comum. Assinale-se, contudo, que a Segurança Nacional não está a serviço da segurança coletiva; ao contrário, esta última complementa a primeira.

#### 4.2.1.4 Segurança e Defesa Públicas

Abrangendo a segurança do Homem como ser individual e como ser social, os níveis individual e comunitário conformam a Segurança Pública.

##### 4.2.1.4.1 Segurança Pública

A garantia do exercício dos direitos individuais e a manutenção da estabilidade das instituições, bem como o bom funcionamento dos serviços públicos e o impedimento de danos sociais, caracterizam a Ordem Pública, objeto da Segurança Pública. Os serviços públicos incluem as atividades exercidas pelo Estado, com ênfase nas administrativas, de polícia, de prestação de serviços, judiciárias e legislativas.

Ordem Pública é a situação de tranquilidade e normalidade cuja preservação cabe ao Estado, às instituições e aos membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas.

**Segurança Pública é a garantia que o Estado proporciona à Nação, a fim de assegurar a Ordem Pública, ou seja, a ausência de prejuízo aos direitos do cidadão, pelo eficiente funcionamento dos órgãos do Estado** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 249).

A segurança pública pressupõe, portanto, a participação direta do Estado, da sociedade e de seus membros, observadas as normas jurídicas que limitam e definem suas ações. Entende-se como componentes do Estado o conjunto de todos os níveis de competência da administração pública – Federal, Estadual e Municipal.

##### 4.2.1.4.2 Defesa Pública

A Segurança Pública é alcançada por meio de ações de Defesa Pública, para a preservação da Ordem Pública. Assim, a Defesa Pública constitui campo de



aplicação do Poder Nacional para assegurar a Ordem Pública por meio do monopólio da força que o Estado detém. Quanto à aplicação do Poder Nacional, a Defesa Pública limita-se à parcela que é delegada ao Estado, sob a responsabilidade do Governo.

**Defesa Pública é o conjunto de atitudes, medidas e ações adotadas para garantir o cumprimento das leis de modo a evitar, impedir ou eliminar a prática de atos que perturbem a ordem pública** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 87).

#### 4.2.2 SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS

A Segurança Nacional decorre da necessidade de proteção da sociedade como um todo e da preservação dos Objetivos Fundamentais, por intermédio do atendimento das necessidades, interesses e aspirações nacionais, obtido pela consecução dos Objetivos de Estado e de Governo.

A preservação da Segurança Nacional é, fundamentalmente, um encargo do Estado, uma vez que ele é a instituição concentradora do poder coercitivo por excelência e representa, por delegação, os interesses da sociedade nacional. A responsabilidade pela preservação da Segurança Nacional, no entanto, não é exclusiva do Estado, mas de toda a Nação, cuja sobrevivência reclama a cooperação da comunidade nacional e de cada indivíduo.

##### 4.2.2.1 Segurança Nacional

Mesmo sendo encargo do Estado, a Segurança Nacional envolve a aplicação de Poder Nacional como um todo.

**Segurança Nacional é a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 250).

##### 4.2.2.2 Defesa Nacional

No trato das ameaças, a Segurança Nacional diz respeito a todo o universo antagonico onde ocorrem atitudes que podem ou poderão contrapor-se à consecução dos Objetivos Fundamentais, exigindo que medidas, atitudes e ações sejam adotadas na preservação desses objetivos.

No levantamento das ameaças que se podem constituir em antagonismos, sobrelevam as de origem externa, exigindo constante acompanhamento do ambiente internacional.

Quando o Poder Nacional é aplicado efetivamente, por intermédio de ações visando superar antagonismos, internos ou externos, que possam afetar o alcance e a manutenção dos Objetivos Fundamentais, fica caracterizada a Defesa



Nacional.

**Defesa Nacional é o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 85).

Quando se configuram ameaças à Segurança Nacional, há uma clara distinção de tratamento entre os casos de antagonismos e de fatores adversos.

Em caso de antagonismos, ou seja, de óbices que, de forma lesiva, dificultem ou impeçam o alcance ou a preservação dos Objetivos Fundamentais, as medidas serão predominantemente coercitivas, em diferentes graus e níveis.

Em caso de fatores adversos que passem a representar ameaça ao atingimento dos Objetivos Nacionais, as medidas serão predominantemente preventivas, conduzidas em processo caracterizado por sua emergência e excepcionalidade.

#### 4.2.2.3 Âmbito de Atuação

Tendo em vista a origem das ameaças, a Segurança Nacional deve ser analisada sob dois âmbitos: externo e interno.

Quando se enfrentam ameaças de qualquer origem, forma ou natureza, situadas no ambiente das relações internacionais, a Segurança Nacional será buscada por meio de ações de Defesa Externa. Diante de ameaças que possam manifestar-se ou produzir efeitos no âmbito interno do País, trata-se de Defesa Interna.

Sendo assim, as atitudes, medidas e ações planejadas para se contraporem às ameaças deverão caracterizar-se de acordo com o âmbito ou ambiente em que elas atuam.

##### 4.2.2.3.1 Ações de Defesa Externa

Nas relações internacionais, a Defesa Externa está presente no estabelecimento da política específica e nas ações estratégicas concernentes ao fortalecimento do Poder Nacional, uma vez que o aumento de poder significa aumento de possibilidades de negociar, dissuadir e, em último caso, atuar coercitivamente.

**Defesa Externa é o conjunto de ações planejadas e coordenadas pelo governo, aplicadas no ambiente externo à Nação, que visam a superar ameaças que possam atentar contra os objetivos fundamentais** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 86).



#### 4.2.2.3.2 Ações de Defesa Interna

As ações de Defesa Interna constituem respostas a ameaças específicas contra a Segurança Nacional no âmbito interno. Tais ameaças devem caracterizar-se como infringentes da ordem jurídica legitimamente estabelecida, estando devidamente evidenciadas por iniciativas e atos que dificultem ou ponham em perigo o alcance ou a manutenção dos Objetivos Fundamentais. A resposta a essas atitudes e a atos de manifesto antagonismo será a adoção de medidas e ações planejadas e coordenadas sob responsabilidade governamental, que devem ser facultadas ou determinadas pelo ordenamento jurídico do Estado.

**Ações de Defesa Interna são atos planejados e coordenados pelo Governo, limitados e determinados pelo ordenamento jurídico, aplicados contra ameaças de âmbito interno da Nação e que visam superar situações que possam atuar contra os Objetivos Fundamentais** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2014, p. 84).

#### 4.2.2.4 Política Nacional de Defesa

A orientação geral sobre o emprego do Poder Nacional na execução das ações de defesa deve constar de documentação específica, que defina os objetivos a serem perseguidos ou mantidos. Esse documento é denominado Política Nacional de Defesa.

**Política Nacional de Defesa é a Política de Estado que tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação e, também, orientar o preparo e o emprego do Poder Nacional, com o envolvimento dos setores civil e militar** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 213).

#### 4.2.2.5 Segurança e Defesa Coletivas

O Poder Nacional pode ser fortalecido pelo apoio de outro Estado ou grupo de Estados, a fim de ampliar a **capacidade dissuasória** proporcionada pela conjugação de interesses comuns, afastando possíveis agressões, em proveito da Segurança Nacional de cada Estado, por intermédio de pactos de Segurança Coletiva.

**Segurança Coletiva é o sentimento de garantia da preservação dos interesses comuns de um grupo de países, contra um agressor ou uma coalizão de agressores** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 249).

Por seu turno, Defesa Coletiva pode ser entendida como:

**Defesa Coletiva é o conjunto de medidas adotadas por um grupo de Estados nacionais com a finalidade de prover a defesa dos interesses comuns contra um agressor ou coalizão**





**de agressores** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2015, p. 85).

Para sua efetivação, esse sistema deve observar três condições básicas:

- a) o sistema de Segurança Coletiva deve ter condições de reunir, a qualquer momento, uma força capaz de enfrentar, com vantagem, um potencial agressor ou coalizão de agressores, de modo a desencorajar qualquer ataque;
- b) as nações que integram o sistema de Segurança Coletiva devem ter a mesma concepção de Defesa Coletiva; e
- c) essas nações devem estar propensas a reavaliar seus interesses políticos conflitantes em nome do interesse coletivo, para poder pôr em prática as necessárias medidas de Defesa Coletiva.

#### 4.2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Homem é a origem, o agente e o destinatário do Desenvolvimento. Assim, o Desenvolvimento deve ser visto como um fenômeno sociocultural que, em última análise, possibilita ao Homem a construção de uma Sociedade inspirada no Bem Comum e direcionada à consecução dos Objetivos Fundamentais (OF), dos Objetivos de Estado (OE) e dos Objetivos de Governo (OG).

A Sociedade é constituída por partes interdependentes segundo uma estrutura institucional que afeta as perspectivas de cada um de seus membros e está em permanente reformulação.

O cerne da questão – Desenvolvimento Nacional como mecanismo de atingimento dos OF, OE e OG – assenta-se em transformar a teoria em exitosa ação prática, o que exige que os membros da Sociedade – projeto sociocultural de valores morais e éticos – ajam juntos em busca do Bem Comum, quer estejam diretamente envolvidos no funcionamento das instituições (públicas ou privadas), quer estejam simplesmente a pronunciar-se e a opinar sobre questões políticas, quer, ainda, sejam tão somente destinatários finais de políticas inclusivas. Sob essa perspectiva, cada um deve estar cômulo de sua destinação e encorajar-se a atuar como cidadão responsável pela sociedade inteira e não simplesmente como representante deste ou daquele grupo setorial privado, muito menos de interesse pessoal. Tal atuação significa desempenhar papel ativo nos palcos (locais, regionais e nacionais) da política que lhe são abertos.

O respeito aos fundamentos *esguianos* Homem, Terra e Instituições proporcionará os elementos necessários à construção de uma Sociedade mais justa para que seu maior beneficiário, o Homem, possa promover-se e realizar-se.

Alcançar o resultado citado é uma questão complexa, pois os requisitos dos OF, OE e OG estão intimamente associados a educação e cidadania sólidas, o que exige do cidadão a vontade cívica de pensar e agir como tal.



## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Roberto C. **Teoria do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. ESG, 1991.

ALTINK, Henrice; SÁ, Magali Romero de; MCCOLLIN, Debbie. Dossiê sobre política de saúde pública na América Latina e no Caribe. **Revista História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 1071-1087, out./dez. 2017. Disponível em: <http://www.revistahcsm.coc.fiocruz.br/dossie-sobre-politica-de-saude-publica-na-america-latina-e-no-caribe-e-um-debate-sobre-zika-nesta-edicao-de-hcs-manguinhos/>. Acesso em: 25 jul. 2018.

BACHELARD, Gaston. **A filosofia do não**: filosofia do novo espírito científico. Tradução Joaquim Jose Moura Ramos. 5. ed. Rio de Janeiro: Editorial Presença, 1991.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Tradução Estela dos Santos Abreu. 1. ed. 5. reimpr. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BARILE, Paolo. **Diritti dell'uomo e libertà fondamentali**. Bolonha: Il Mulino, 1984.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge; MELLO, Elaine Cristina Vilela Borges. O monitoramento do indivíduo na sociedade técnica. *In*: SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE O PENSAMENTO DE JACQUES ELLUL, 1., 2009, Araraquara. **Anais [...]**. Araraquara: Ed. UNESP, 2009. p. 43-71.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Seção 1, p. 1.



BRASIL. Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 30 ago. 1949a. Seção 1, p. 12561.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas**: MD35-G-01. Brasília, DF: MD, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 25.705, de 22 de outubro de 1948. Estabelece normas para a organização da Escola Superior de Guerra. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 25 nov. 1948. Seção 1, p. 15479.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 27.264, de 28 de setembro de 1949. Aprova e manda executar o Regulamento da Escola Superior de Guerra. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 3 out. 1949b. Seção 1, p. 14098.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 91.536, de 16 de agosto de 1985. Altera dispositivos do Decreto nº 90.079, de 16 de agosto de 1984, que "dispõe sobre o Regulamento da Escola Superior de Guerra e dá outras providências". **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 19 ago. 1985. Seção 1, p. 12122.

BRUTON, Henry J. **Princípios da economia do desenvolvimento**. Tradução Auriphebo B. Simões. São Paulo: Atlas, 1969.

CAETANO, Marcelo. **Direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1.

CATAIA, Márcio Antonio. Território político: fundamento e fundação do Estado. **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 23, n. 1, p. 115-125, abr. 2011. Disponível em: [http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/11531/pdf\\_37](http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/11531/pdf_37). Acesso em: 24 fev. 2015.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CRICK, Bernard. **Em defesa da política**. Tradução Juan A. Gilli Sobrinho. Brasília, DF: Ed. UnB, 1981.



- CULKIN, John M. A schoolman's guide to Marshall McLuhan. Saturday Review, [S. l.], p. 51-53, 70-. March 18, 1967. Publicado parcialmente em: **The Unz Review: An Alternative Media Selection**, [S. l.], 2018. Disponível em: <http://www.unz.org/Pub/SaturdayRev-1967mar18-00051>. Acesso em: 13 nov. 2018.
- DAHL, Robert Alan. **A moderna análise política**. Tradução Sérgio Bath. 2. ed. Rio de Janeiro: Lidor, 1970.
- DE CICCO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria geral do estado e ciência política**. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012.
- DE SOAREZ, Patricia Coelho, NOVAES, Hillegonda Maria Dulith. Limiões de custo- efetividade e o Sistema Único de Saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, não paginado, 18 maio 2017. Perspectivas. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2017.v33n4/e00040717/pt/>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- DEUTSCH, Karl. **Política e governo**. Tradução Maria José da Costa Félix Matoso Miranda Mendes. Brasília, DF: Ed. UnB, 1979.
- ELLUL, Jacques. **O homem e o dinheiro**: aprenda a lidar com a origem de todos os males. Tradução Luiz Galdino. Curitiba: Palavra, 2008.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Manual básico**: elementos fundamentais. v. 1. Rio de Janeiro: Ed. ESG, 2009.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Manual básico**: elementos fundamentais. v. 1. Rio de Janeiro: Ed. ESG, 2015.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Subsídios para estudo dos fundamentos doutrinários**. Rio de Janeiro: Ed. ESG, 1993.
- FAERMAN, Marcos. **O ocaso das fronteiras**. São Paulo: SESC, 1998. Disponível em: [https://www.sescsp.org.br/online/artigo/77\\_O+OCASO+DAS+FRONTEIRAS](https://www.sescsp.org.br/online/artigo/77_O+OCASO+DAS+FRONTEIRAS) Acesso em: 21 nov. 2018.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: LTC, 2014.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento para o Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1968.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações



quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções 1789-1848**. Tradução Maria Tereza Lopes Teixeira. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

HOBBSAWM, Eric J. **A era do capital 1848-1875**. Tradução Luciano Costa Neto. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Tradução Waltensir Dutra. 18. ed. São Paulo: Zahar, 1982.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KEYNNES, John M. **Teoria geral emprego, do juro e da moeda**. Tradução Mario R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Introdução à economia**. Tradução Helga Hoffmann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LANDES, David S. **Prometeu desacorrentado**. Tradução Marisa Motta. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. Tradução Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MALTHUS, Thomas R. **Princípios de economia política**: ensaio sobre a população. Tradução Regis de Castro Andrade, Dinah de Abreu Azevedo, Antônio Alves Cury. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. Tradução Maria José C. Monterio. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução Roberto Grassi. 17. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

MARITAIN, Jacques. **O homem e o estado**. Rio de Janeiro: Agir, 1959.

McCRAW, Thomas K. **O profeta da inovação**: Joseph Schumpeter e a destruição criativa. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2012.

MILL, John S. **Princípios de economia política e tributação**. Tradução Ivan Weisz Kuck. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

MILLER, David. Perspectivas de justiça social. Tradução Ana Barradas. **Análise**



**social**, Lisboa, v. XXXIII, n. 146-147, p. 323-339, 2º/3º sem. 1998.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **O espírito das leis**. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MOSLEY, Michael; LYNCH, John. **Uma história da ciência**. Tradução Ivan Weisz Kuck. São Paulo: Zahar, 2011.

MYRDAL, Gunnar. **Contra a corrente**: ensaios críticos em economia. Tradução William Jafé. São Paulo: Campus, 1977.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Bem-estar, bem-estar social ou qualidade de vida: a reconstrução de um conceito. **Semina: Ciências Humanas e Sociais**, Londrina, v. 23, p. 107-122, set. 2002. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/3858/3097>. Acesso em: 31 jul. 2018.

OLIVEN, Ruben George. **Metabolismo social da cidade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Disponível em: [books.scielo.org/id/mth59/pdf/oliven-9788579820120-00.pdf](http://books.scielo.org/id/mth59/pdf/oliven-9788579820120-00.pdf). Acesso em: 31 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração universal dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: ONU, 2009. Disponível em: [www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf](http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf). Acesso em: 30 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE/ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - OPAS/OMS. **Conceito de saúde**. Brasília, DF: ANS, 2018. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/aans/noticias-aans/sobre-a-aans/4398-dia-mundial-da-saude-atencao-primaria-e-promocao-da-saude-em-foco>. Acesso em: 02 jul. 2018.

PARSONS, Talcott. Poder, partidos e sistema. Tradução Ana Maria Machado. In: AMORIM, Maria Stella de (org.). **Sociologia política II**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 9-21.

PERROUX, François. **Economia e sociedade**. Tradução Ruy Jungmann. São Paulo: Duas Cidades, 1961.

PERROUX, François. **Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento**. Tradução

L. M. Macaísta Malheiros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.



POLILLO, Raul de. **100 eventos que abalaram o mundo**. São Paulo: Melhoramentos, 1978.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Tradução Paulo Henrique Ribeiro Sandron. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RIO+20. Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. **Desenvolvimento sustentável**. [S. l.]: RIO+20, 2013. Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20/desenvolvimento-sustentavel.html](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/desenvolvimento-sustentavel.html). Acesso em: 23 fev. 2015.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SARAMAGO, José de S. **Discurso pronunciado por José Saramago no dia 10 de dezembro de 1998 no banquete do Prémio Nobel**. Lisboa: Fundação José Saramago, 2014. Disponível em: <https://www.josesaramago.org/discurso-pronunciado-por-jose-saramago-no-dia-10-de-dezembro-de-1998-no-banquete-premio-nobel/>. Acesso em: 21 nov. 2018.

SARAMAGO, José de S. **Ensaio sobre a cegueira**. Lisboa. Editorial Caminho, 1995.

SCHILLER, Bradley R. **Essential of economics**. 3<sup>rd</sup>. ed. New York. McGraw-Hill, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Tradução Maria Sílvia Rosas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

SERRÃO, Nathalie Torreão. **Poder nacional: um estudo exploratório de avaliação comparativa, destacando a influência do fator C&T**. 2009. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UFF, Niterói, 2009.

SICSÚ, João; CASTELLAR, Armando (org.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. Tradução Sérgio Marques dos Reis. In: VELHO, Otávio Guilherme de (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. p. 11-25.



SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Tradução Getúlio Schanoski Júnior. São Paulo: Madras, 2018.

SOBRINHO, Litan Lanes Pilau; PIRES, Nara Suzana Stainr. Biodemocracia: uma leitura a partir da decolonialidade do saber. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 8, n. 1. p. 7-23, jan./abr. 2018. Disponível em: [www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/issue/download/268/30](http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/issue/download/268/30). Acesso em: 2 ago. 2018.

STEVAN JÚNIOR, Sérgio L; SANTOS, Max Mauro; LEME, Murilo. **Indústria 4.0: fundamentos, perspectivas e aplicações**. São Paulo: Érica, 2018.

THUROW, Lester. **Cabeça a cabeça**. Tradução Nivaldo Monticelli Júnior. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **Interpretação da realidade brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; GARCIA, Manuel E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 2000.

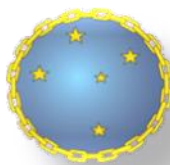
VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. Tradução Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1970.

WEBER, Max. **A política como vocação**. Tradução Maurício Tragtenberg. Brasília, DF: Ed. UnB, 2003.

YARGER, H. Richard; BARBER, George F. **The U.S. Army War College methodology for determining interests and levels of intensity**. Carlisle, PA: [s. n.], 1997. Adaptado de: DEPARTMENT OF NATIONAL SECURITY AND STRATEGY. **Defense course 2: war, National Policy & Strategy**. Carlisle, PA: U.S. Army War College, 1997. p. 118-125.





## EDITORA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA



A Escola Superior de Guerra (ESG), criada pela Lei 785, de 20 de agosto de 1949, é um instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Ministério da Defesa, e destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício de funções de direção e de assessoramento de alto nível e para o planejamento da Defesa Nacional, visando aos aspectos relativos à Segurança e ao Desenvolvimento Nacionais.

A ESG promove estudos sobre política e estratégia, direcionados a contribuir para a evolução do saber e da metodologia de planejamento estratégico – políticas e estratégias -, em especial nas áreas de Segurança e Defesa, além de ministrar cursos para atender ao Ministério da Defesa.

A ESG localiza-se em área da Fortaleza de São João, no bairro da Urca, sítio histórico que marca a fundação da cidade do Rio de Janeiro.

### **Fundamentos do Poder Nacional da Escola Superior de Guerra**

Av. João Luís Alves, s/nº - Fortaleza de São João - Urca 22291-

090 - Rio de Janeiro – RJ

[www.esg.br](http://www.esg.br)