Reflexões sobre o Desenvolvimento

Análise Estratégica: um campo de estudos para formulação e execução de políticas públicas

Valdir Melo[1]

1 ANÁLISE ESTRATÉGICA

O pensamento estratégico nasceu como necessidade da arte da guerra. Depois, percebendo-se carências de reflexão e de orientação para a ação em relações internacionais, em diplomacia e em política, esta constatação levou-o a progredir. Dessa maneira, houve duas etapas de expansão de seu escopo. Primeiro, os esforços de pensar estrategicamente outras áreas de atividade humana fora da área militar. Segundo, o surgimento de um núcleo teórico, extraído da teoria dos jogos, que pode, com o tempo, vir a construir-lhe um corpo de teoria fundamental.

Resultantes dessa expansão, podem-se distinguir hoje dois campos de conhecimento irmanados pela afinidade de um núcleo de conceitos. Um, estratégia militar, a disciplina tradicional (Kahn, 1961; 1965; 1969; Caminha, 1980; Paret, 2003); outro, análise estratégica, que abarca temas e tópicos das ciências sociais aplicadas, inclusive questões concernentes a instituições econômicas, políticas e sociais em sentido amplo. A expressão que dá nome ao novo campo de estudos vem de Thomas Schelling, um de seus grandes fundadores e cultivadores (Schelling, 1960; 1978; 1984). Dão-lhe suporte teórico jogos elementares da teoria dos jogos (tais como dilema dos prisioneiros, caça ao cervo, jogos de coordenação, entre outros). Estes encontram-se expostos em artigos e livros introdutórios como Gibbons (1997), Bierman e Fernandez (1998) e Heap e Varoufakis (2004).

Os conceitos mais elementares no campo de estudos são estrutura da situação, agentes ou participantes na situação, objetivos, meios disponíveis e opções de ação. Estes são conceitos primitivos na teoria da análise estratégica; ou seja, não se definem dentro da própria teoria. São abstrações, as mais gerais possíveis, para que possam ser aplicadas às mais diferentes situações. Somente à medida que os modelos de situação forem empregados em casos empíricos e funcionarem mais ou menos adequadamente, ou não funcionarem, é que os significados dos conceitos adquirirão contornos menos abstratos e com escopo mais limitado.

Intuitivamente, esses conceitos chegam-nos com um naco de sentido, resultante de sua origem. A noção de características ou estrutura da situação estende o que era originalmente o terreno de batalha ou o teatro de operações; a noção de características dos participantes estende o que era originalmente o lado de cá e o lado inimigo. As noções de objetivos perseguidos, meios disponíveis e opções de ação são também transplantadas de situações militares. Agora, dependendo do problema, os participantes da situação, comumente chamados de agentes, podem ser pessoas, grupos sociais, organizações, segmentos da sociedade ou mesmo povos.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

A ampliação das noções advindas do pensamento estratégico resulta no seguinte: as características da situação, dos participantes, dos meios e das opções passam a poder ser econômicas, administrativas, políticas, institucionais, culturais, locacionais, ambientais ou sociais em sentido amplo. Em qualquer caso, conforme esteja de acordo com o problema que se venha a analisar (Dixit e Nalebuff, 1991; Shapiro e Varian, 1999).

O traço essencial de potencial antagonismo ou hostilidade foi expandido e abrandado para o traço de potencial disputa, ou desacordo, ou competição, ou barganha, ou carência de cooperação, ou carência de coordenação; mais geralmente, carência de ação coletiva.

Em vez das necessidades da arte da guerra, tem-se agora as necessidades das políticas sociais, em sentido amplo do termo "social"; em particular, um objeto de interesse do campo de estudos são os negócios de uma nação, os negócios de Estado e os problemas de políticas públicas. Ironicamente, é imprescindível ter estratégia para a arte da paz nas relações entre nações. Obviamente, também para a arte de construir um poder macio (*soft power*) na comunidade mundial, tipo de poder a que aspiram pelo menos o Brasil e a China.

Nos negócios de Estado é preciso ter uma estratégia para o porvir. Isto significa estabelecer racionalmente os interesses vitais ou objetivos fundamentais de sua existência e de sua evolução no tempo, bem como suas relações com outras nações (Craig e Gilbert, 2003, p. 539). Isto requer que não se deixem aqueles negócios evoluírem ao sabor das pressões políticas do momento e dos modismos midiáticos; que as decisões não sejam atropeladas pelos eventos do dia a dia. Aliás, a concepção de estratégia com escopo mais amplo, que transcende as necessidades militares, não é recente; remonta aos primeiros anos da República norte-americana e aos anos que precederam a unificação alemã (Craig e Gilbert, 2003, p. 540-541).

Mesmo em estratégia militar, há uma noção fundamental mais ampla: nem em uma guerra o objetivo deve ser simplesmente ou principalmente vencer. As operações militares são um meio e os objetivos são políticos. Uma "boa" estratégia somente para a guerra é, de fato, uma má estratégia (Baldwin, 1977, p. 14; Jones, 1987, p. 54-55).

Análise estratégica tem grande potencial de aplicação na chamada pesquisa de futuro – ora futurologia, ora análise de cenários – cuja versão mais moderna, aquela fortemente enraizada em ciências sociais, vem de Herman Kahn e Anthony Wiener (1968; 1969). Ver, por exemplo, Piganiol (1969), Godet e Roubelet (1996), bem como Kosow e Gassner (2007). Outra interseção temática importante é quanto à tradição ocidental de planejamento governamental de longo prazo – às vezes qualificado de indutivo, indicativo, flexível ou democrático, para distingui-lo do planejamento central soviético (Oulès, 1966; Quinet e Touzery, 1986; Cardoso Jr., 2011; Cardoso Jr. e Cunha, 2015).

2 ESTRATÉGIA

O almirante João Carlos Gonçalves Caminha, antigo professor de Estratégia na Escola de Guerra Naval, testemunha que o abuso no emprego do termo "estratégia" é de longa data. "Decisões rotineiras foram elevadas à categoria de estratégicas", lamenta ele (Caminha, 1980, p. 54).

Em administração e em economia de empresas, fala-se de *decisões estratégicas* quando estas abordam a solidez da organização a longo prazo e, naturalmente, os objetivos de longo prazo. A expressão chegou até os dias recentes por meio de uma obra clássica de Alfred Chandler Jr. (1962, p. 11, 13).

Em análise estratégica, esconde mais do que revela dizer, como alguns fazem, que estratégia é a escolha do emprego de meios relevantes para alcançar determinados objetivos. Portanto, que há alternativas para quem escolhe. Mais do que isto, estratégia é a opção que se escolhe desde que se levem em conta: *i)* as opções de cada lado, e não apenas as do próprio lado; *ii)* que as maneiras pelas quais o que cada lado escolhe dependem do que se espera que o outro lado escolha. Sem expectativas, sem estimativa das crenças e das expectativas do outro lado, não há estratégia. Naturalmente, para conhecer o outro lado é preciso também estimar seus objetivos, meios e opções. Além disso, atentar para quais objetivos, meios e opções deste lado eles conhecem, bem como para qual a extensão, o detalhamento ou a profundidade de tal conhecimento.

Em políticas públicas, isso significa que a formulação e a execução são partes do próprio fenômeno que uma política visa afetar. O fenômeno de interesse não é simplesmente o comportamento do público-alvo antes de a política ser formulada, muito menos antes de ser executada. É preciso levar em conta as reações deste público à entrada em operação da política; e antes disso, às expectativas suscitadas por sua formulação.

O que um agente resolve fazer depende da estrutura da própria situação. Mas depende também de como ele a vê, de como ele pensa que ela é. Portanto, depende de suas crenças, além de seus objetivos e de algum princípio de racionalidade meios-fins. Note-se o reconhecimento de que não há um só princípio, supostamente supracultural. Análise estratégica é uma disciplina voltada para situações, uma categoria intermediária na cadeia que vem do extremo da generalidade, as leis mais gerais e abstratas, até o extremo do particular, que é o caso histórico concreto. Ignorar essa cadeia e reduzi-la a uma dicotomia lei-caso particular, assim como a dicotomia teoria-dados empíricos, pode não servir bem a uma discussão do conhecimento.

Análise estratégica vê a ação de um agente e uma situação. Procura retratar o agente como se defrontando com uma situação que, por sua vez, tem determinada estrutura. Explica-a mostrando que a ação escolhida era adequada a esta estrutura; ou que era adequada à situação como o agente a via, levando-se em conta seus objetivos fundamentais ou interesses vitais, suas crenças e informações, além de seus meios disponíveis. A situação é parcela do ambiente social em sentido amplo.

Essas ideias têm origem paralela à teoria dos jogos e à obra de Thomas Schelling; remontam pelo menos ao historiador e filósofo R. G. Collingwood (Popper, 1999, p. 177-179). O filósofo da ciência Karl Popper desenvolveu-as a seu modo e enfatizou sua importância para as ciências sociais, dando-lhes o nome – aliás, filosoficamente um tanto impróprio – de lógica situacional ou lógica da situação (Popper, 1943, p. 90-91, 252; 1999, p. 171-172, 177-179; 2004, p. 31-32). Naturalmente, não há conexão lógica necessária entre análise estratégica e a filosofia geral de Popper.

A arte da estratégia é perceber, clarificar, interpretar e avaliar as trajetórias de ação disponíveis para uma parte e outra. A despeito do que dizem Dixit e Nalebuff (1991, p. ix), não é meramente a arte de superar um adversário. Afinal, em muitas relações estratégicas, as partes não têm ou não precisam ter oponentes. Aquela arte também é, recorrendo à expressão de Dale Carnegie em outro contexto, a arte de "fazer amigos e influenciar pessoas". A questão fundamental da arte é o que fazer, tendo em vista que é preciso casar com o que a outra parte vai fazer. Logo, a outra questão importante é o que a outra parte vai fazer.

3 REAPRENDENDO ANTIGAS LIÇÕES

Algumas lições da sabedoria antiga sobre relações sociais ganham argumentos racionais e modernos com a análise estratégica. Modelos de jogos teóricos substituem velhas fábulas, parábolas e provérbios, mas renovando e reforçando seus ensinamentos com raciocínios e conceitos da cultura científica.

1) Imaginem-se dois agentes que têm interesse em um mesmo objetivo que afeta os dois. Seja este objetivo o mais estreito e preciso possível. Há certa tendência leiga de supor que os dois interesses ou divergem ou convergem; ou são conflitantes ou são harmônicos. E, em caso de conflitantes – tende-se a pensar – o resultado só pode ser que um ganhe e outro perca. Apesar da grande simplicidade dos modelos de jogos elementares (dois agentes e duas estratégias para cada um), eles ajudam a entender que pode haver superposição de divergências e de convergências, de conflito e de harmonia. E que as situações podem diferir porque são possíveis níveis maiores ou menores tanto de divergências quanto de convergências. Às vezes, as convergências podem ajudar a evitar os caminhos que levam a conflitos mais sérios. Em outras vezes, as divergências, mesmo pequenas, podem destruir a possibilidade do acordo mais satisfatório para as partes.

2) Ainda que simples, os jogos dão uma ideia da enorme variedade das possibilidades de interações humanas. Algumas vezes, uma parte, conhecendo os interesses da outra e os próprios, sabe o que a outra parte vai fazer; por isso, sabe também o que ela própria vai fazer. Outras vezes, apesar do pleno conhecimento dos interesses, crenças, recursos e objetivos de cada parte, não é possível saber o que a outra vai fazer.

3) Tema de grande importância é a questão das relações e impactos do autointeresse, do altruísmo, da valorização do bem comum e de compartilhar. Pode-se caracterizar brevemente o autointeresse esclarecido com um provérbio anglo-saxão: *live and let live* (corruptela de *live and let them live*). O autointeresse estreito é expresso em uma variante que foi título de um filme de James Bond, bem como de uma canção de Paul McCartney: *live and let die*. Conforme se aprende com análise estratégica, existe algo socialmente mais deletério que o autointeresse estreito: é o *heterointeresse* vicioso, em que um agente tem como objetivo fundamental prejudicar o outro (*live and make die*).

4) Tanto o jogo do dilema do prisioneiro como o da caça ao cervo e os jogos de coordenação exibem tipos de situação em que o comportamento prudente pode ser prejudicial ao bem comum. Portanto, às vezes a sociedade deve encorajar atitudes arriscadas – a serem tomadas, quer como dever moral, quer como obrigação legal, quer incentivadas por alguma instituição asseguradora (instituição que compense dos danos quem arriscou).

5) Outro tema importante é a relevância da ordem no tempo dos agentes que escolhem e executam estratégias. Há situações em que é vantajoso ser o primeiro; em outras, é melhor esperar e agir depois. Ademais, fora as vantagens econômicas e políticas, há vantagens de diversas naturezas, cujo caráter afeta a relevância da ordem temporal. Um agente motivado pelo autointeresse estreito faz o primeiro movimento visando, digamos assim, ocupar o melhor lugar antes que alguém ocupe. No entanto, um agente motivado por generosidade, ou por diplomacia, ou por cortesia, faz o primeiro movimento para ocupar o segundo melhor lugar; e assim assegurar que fique livre o melhor lugar para ser ocupado pela parte que vem depois.

6) Conforme mostram certos modelos, uma parcela dos agentes coopera de boa vontade em um empreendimento comum, mas somente quando os outros também cooperam. Quando os outros não cooperam, eles também não o fazem. Talvez o meio social reanime e instigue as virtudes adormecidas em alguns deles. Outros agem por sensibilidade à própria aparência e à imagem pública. Esta é uma das situações representadas no jogo da caça ao cervo. Ela chama a atenção para a importância social e institucional do bom exemplo e do mau exemplo.

Assim como em estratégia militar, também em análise estratégica o material empírico mais importante é formado de casos e lança mão da experiência histórica, retirando lições de episódios em biografias e em livros de história. Por exemplo, há muito de instrutivo em Lima Sobrinho (1983), Kennedy (1987), Furtado (1989), Kissinger (1994), Alterman (2004) e Kershaw (2007).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise estratégica estendeu as noções básicas do pensamento estratégico militar para abarcar temas e tópicos das ciências sociais aplicadas, inclusive questões concernentes a instituições econômicas, políticas e sociais em sentido amplo. Do ponto de vista teórico, aproveitaram-se modelos da teoria dos jogos; estes foram interpretados como representações de diferentes estruturas das situações-problemas em que se envolvem agentes sociais.

Pesquisa aplicada visa superar os horizontes estreitos das decisões emanadas quer da intuição isolada, quer da experiência pessoal autossuficiente. Portanto, visa orientar as tarefas de formular e reformular políticas públicas acrescentando-lhes conhecimento do que se está fazendo com elas. Para isto, a análise estratégica é um dos instrumentos úteis. Naturalmente, é uma maneira de olhar para os problemas; não se arvora a ser a única nem se autoclassifica *a priori* como a melhor.

Um campo de aplicação são os negócios de uma nação, os negócios de Estado e os problemas de políticas públicas. É imprescindível ter estratégia para a arte da paz nas relações entre nações. Obviamente, também para a arte de construir um poder macio (*soft power*) na comunidade mundial.

Nos negócios de Estado é preciso ter uma estratégia para o porvir. Isto significa estabelecer racionalmente os interesses vitais ou objetivos fundamentais de sua existência e de sua evolução no tempo, bem como suas relações com outras nações.

Análise estratégica tem grande potencial de aplicação na pesquisa de futuro – seja futurologia ou análise de cenários – em versão atualizada que esteja enraizada em ciências sociais.

Outra interseção temática importante é com a tradição ocidental de planejamento governamental de longo prazo – às vezes qualificado de indutivo, indicativo, flexível ou democrático.

Em Melo (2013a; 2013b; 2014) tem-se uma abordagem de como jogos elementares da teoria dos jogos representam situações problemáticas; de como situações problemáticas de carência de ação coletiva dão uma perspectiva analítica do que buscar na formulação de políticas públicas; e de como essa perspectiva, vista como dispositivo heurístico, inspira a busca de mecanismos e instrumentos úteis a estratégias naquelas situações.

Entre os caminhos em que pesquisas sobre esse assunto devem continuar, sugerem-se pelo menos os seguintes. Por um lado, aprofundar o conhecimento dos mecanismos úteis em situações problemáticas, estudando mecanismos de sinalização, autosseleção, efeito-rede e ilusões cognitivas.

Estes têm utilidade no desenho e na reforma de instituições pertinentes às políticas públicas, no que diz respeito a aspectos das relações Estado-sociedade, bem como das limitações ou alcances das capacidades estatais para o desenvolvimento. Por outro, investigar maneiras de o Estado, servindo mais intimamente aos melhores anseios da sociedade, e em interação mais íntima com esta, estimular e fortalecer certas mudanças nos cidadãos; isto é, mudanças na direção de menos autointeresse estreito e mais autointeresse esclarecido, mais altruísmo, maior senso de compartilhar e maior valorização dos bens coletivos e comuns.

E ainda, utilizar as reflexões e raciocínios da análise estratégica em problemas específicos de políticas públicas, tais como problemas de crime organizado; de delitos e malfeitos de colarinho branco; de crimes e malfeitos organizacionais, tanto de empresas privadas como crimes de Estado e de governo; e de corrupção. Estes temas convidam-nos a renovar reflexões sobre formas de atuação do Estado em interação cooperativa com a sociedade, tais como: quão exigente uma lei pode ser e em que condições pode dar errado ou certo; como a governança dos órgãos públicos, as comissões de ética e os códigos de conduta podem servir para prevenir e reduzir possíveis malfeitos de agentes e servidores públicos; se e de que maneira a atuação do Estado pode fortalecer a ética na conduta dos cidadãos na sociedade, bem como de que maneira a ética pode ser melhor inserida e fortalecer-se na comunidade dos servidores públicos.

REFERÊNCIAS

ALTERMAN, Eric. **When presidents lie**. New York: Penguin Books, 2004.

BALDWIN, Hanson. Introdução. *In*: DIRETORIA DE HISTÓRIA MILITAR DO DEPARTAMENTO DO EXÉRCITO DOS EUA. **As grandes decisões estratégicas**: II Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977. p. 9-14.

BIERMAN, H. Scott; FERNANDEZ, Luis. **Game theory with economic applications**. 2nd ed. Reading: Addison-Wesley, 1998.

CAMINHA, João Carlos. **Delineamentos da estratégia**. Florianópolis: Ioesc, 1980.

CARDOSO JR., José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

CHANDLER JR., Alfred. **Strategy and structure**. Cambridge: MIT Press, 1962.

CRAIG, Gordon; GILBERT, Felix. Reflexões sobre a estratégia no presente e no futuro. *In*: PARET, Peter. (Org.) **Construtores da estratégia moderna**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003. t. 1, c. 12, p. 531-542.

DIXIT, Avinash; NALEBUFF, Barry. **inking strategically**. New York: W. W. Norton, 1991.

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GIBBONS, Robert. An introduction to applicable game theory. Journal of economic perspectives, v. 11, n. 1, p. 127-149, Winter 1997.

GODET, Michel; ROUBELET, Fabrice. Creating the future: the use and misuse of scenarios. Long range planning, v. 29, n. 2, p. 164-171, 1996.

HEAP, Shaun; VAROUFAKIS, Yanis. Game theory: a critical text. 2nd rev. ed. London: Routledge, 2004.

JONES, Archer. e art of war in the western world. Urbana: University of Illinois Press, 1987.

KAHN, Herman. On thermonuclear war. 2nd ed. Princeton: Princeton University Press, 1961.

_____. On escalation: metaphors and scenarios. New York: Praeger, 1965.

_____. A escalada. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1969.

KAHN, Herman; WIENER, Anthony. e year 2000: a framework for speculation on the next thirty-three years. New York: MacMillan, 1968.

_____; _____. O ano 2000. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1969.

KENNEDY, Paul. e rise and fall of the great powers. New York: Vintage Books, 1987.

KERSHAW, Ian. Fateful choices: ten decisions that changed the world, 1940-1941. London: Penguin Books, 2007.

KISSINGER, Henry. Diplomacy. New York: Simon and Schuster, 1994.

KOSOW, Hannah; GASSNER, Robert. Methods of future and scenario analysis. Studies-Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, n. 39, 2007.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. A verdade sobre a revolução de outubro-1930. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1983.

MELO, Valdir. Problemas de ação coletiva: cooperação e deserção. Brasília: Ipea, 2013a. (Texto para Discussão, n. 1849).

_____. Ação coletiva e o problema de coordenação. Brasília: Ipea, 2013b. (Texto para Discussão, n. 1911).

_____. Mecanismos para problemas de ação coletiva. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1985).

OULÈS, Firmin. Economic planning and democracy. Harmondsworth: Penguin, 1966.

PARET, Peter. (Org.) Construtores da estratégia moderna. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003. t. 1.

PIGANIOL, Pierre. Introduction: futurology and prospective study. International Social Science Journal, v. XXI, n. 4, p. 515-525, 1969.

POPPER, Karl. e open society and its enemies. London: George Routledge & Sons, 1943. v. 2.

_____. Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionista. Belo Horizonte: Itatiaia, 1999.

_____. Lógica das ciências sociais. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

QUINET, Emile; TOUZERY, Lucien. Le plan français: mythe ou nécéssité. Paris: Economica, 1986.

SCHELLING, Thomas. e strategy of con ict. Cambridge: Harvard University Press, 1960.

_____. Micromotives and macrobehavior. New York: Norton, 1978.

_____. Choice and consequence. Cambridge: Harvard University Press, 1984.

SHAPIRO, Carl; VARIAN, Hal. Information rules. Boston: Harvard Business School Press, 1999.