



O PLANEJAMENTO DA DEFESA PARA UM FUTURO INCERTO

Parte 2

CMG (REF.-EN) EDUARDO SIQUEIRA BRICK*

Na primeira parte deste artigo, publicada na edição anterior desta revista, foi abordada a natureza do problema de planejamento da defesa e o seu objeto e sugerido um arcabouço teórico essencial para orientar esse planejamento.

O arcabouço teórico é constituído de duas partes:

- Uma definição de estratégia adequada a países que, como o Brasil, encontram-se em estágios muito atrasados no que tange à construção do seu poder efetivo; e
- A identificação dos recursos estratégicos que são condição necessária para a sustentação desse poder.

Com relação à estratégia, foi constatado que na sua grande maioria as definições existentes a definem como uso ou emprego do poder. Pressupõem, pois, que a entidade política já possui poder efetivo. Para países

em estágios mais atrasados na construção de seu poder, para os quais o problema principal é justamente o aparelhamento desse poder, essas definições não são adequadas. Para esses países, como é o caso do Brasil, uma definição de estratégia mais apropriada é a seguinte:

Estratégia é a ciência e a arte de desenvolver, sustentar e utilizar o poder de uma unidade política ou coligação, a fim de se alcançarem objetivos políticos considerados vitais e que suscitam ou podem suscitar, a oposição e a hostilidade de outra(s) unidade(s) política(s).

Foi chamada a atenção para o fato de que essa definição de estratégia implica em dois processos com características bem distintas:

a) o preparo de uma entidade política para atuar com mais assertividade e enfrentar possíveis choques com outros atores no sistema internacional que possam levar, eventualmente, a um conflito bélico (aparelhamento do poder); e

b) a própria orientação geral para a condução das ações necessárias, durante e imediatamente antes e depois dos enfrentamentos (não exclusivamente bélicos) que ocorrerem (emprego do poder).

Foi enfatizado, também, que o horizonte de planejamento e o tempo de resposta das ações concebidas são muito distintos em cada processo. O aparelhamento dos instrumentos do poder é uma tarefa de décadas que exige planejamento de longo prazo e persistência nas ações. Não é tarefa de um ou mesmo poucos governos. Tem obrigatoriamente que ser fruto de uma política de estado de caráter permanente. Este é o tipo de planejamento da defesa que esse artigo aborda.

Já no caso de emprego do poder, este é muito dependente do contexto e o horizonte de planejamento é muito curto: semanas, meses, no máximo poucos anos. Normalmente o planejamento e as ações cabem no período de um único governo.

Os recursos estratégicos são:

- Os Instrumentos da Defesa: as Forças Armadas (FFAA) e a Base Logística de Defesa (BLD)
- Orçamentos de Defesa adequados para desenvolver e sustentar os Instrumentos da Defesa.



BASE LOGÍSTICA DE DEFESA (BLD) é o agregado de capacitações, tecnológicas, materiais e humanas, necessárias para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvidas no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo.

Foi ressaltado o fato de que a BLD é um instrumento de defesa tão importante quanto as próprias FFAA, mas tem uma natureza muito distinta e não pode ser gerenciada com os mesmos métodos, instituições e perfil e qualificações de recursos humanos.

Há uma frase atribuída ao general americano Bradley, muito citada no ambiente de defesa dos EUA, que diz mais ou menos o seguinte: “a estratégia é fruto do trabalho de amadores e a logística do trabalho de profissionais”. Ela não deve ser interpretada literalmente, mas sim com sendo a expressão do fato de que estratégia é mais uma arte do que uma ciência e não se aprende nas escolas nem com treinamento, ao passo em que logística exige ampla formação profissional, especialmente nas disciplinas das ciências exatas, engenharias, economia e administração e experiência de trabalho com processos complexos, de longa duração, bem definidos e controlados.

A conclusão principal da primeira parte é que o planejamento da defesa deve ter por objeto o aparelhamento tanto das FFAA quanto da BLD e que esta última requer instituições próprias e perenes, com recursos humanos adequados às suas necessidades de gestão.

Nessa segunda parte são examinados os fatores que devem ser considerados no planejamento. Ela trata da evolução da guerra e das tendências e fatores que afetam o planejamento da defesa, da situação brasileira atual e do horizonte temporal desse planejamento. São também apresentadas algumas considerações sobre requisitos universais e fundamentais de boa gestão que devem ser observados em qualquer planejamento, mas que são essenciais para encarar problemas tão complexos como este que estamos abordando. As conclusões incluem um esboço de estratégia para resolver o problema proposto.

A evolução dos cenários para o planejamento da defesa

Um pré-requisito para o poder é possuir capacidade militar e capacidade científica, tecnológica e industrial de ponta, compatível com a de outros atores de porte equivalente no Sistema Internacional.

As mudanças que ocorrem no Sistema Internacional, juntamente com aquelas que incidiram sobre outros fatores tecnológicos, sociais e econômicos, foram fundamentais na transformação dos paradigmas dos conflitos que ocorrem entre atores nesse sistema.

O general inglês Rupert Smith⁽¹⁾, oficial com larga experiência de comando nas guerras do Golfo e na Bósnia, Kosovo e Irlanda do Norte, fez uma magistral análise da evolução da forma com que os conflitos foram realizados nesses últimos 200 anos, chegando à conclusão de que eles podem ser classificados como pertencentes a três paradigmas fundamentais.

O primeiro, denominado Guerra Industrial entre Estados, foi inaugurado por Napoleão e evoluiu até o horror da Segunda Grande Guerra Mundial, quando todos os recursos dos estados foram mobilizados e, também, foram considerados como alvos a serem destruídos pelos adversários, inclusive a população civil. Nesse tipo de guerra o objetivo estratégico a ser alcançado passou a ser não só a destruição dos exércitos inimigos, como praticava Napoleão, mas também a capacidade do inimigo sustentar qualquer combate, pela aniquilação da sua capacidade de apoiar logisticamente seus exércitos. Clausewitz foi o grande teórico desse paradigma.



O segundo paradigma é fruto do desenvolvimento tecnológico, que levou à criação de armas de poder tão destrutivo (as armas nucleares e termonucleares) que tornou impensável a sua utilização no paradigma anterior. O fato nuclear levou inexoravelmente ao paradigma da Guerra Fria. Um estado de confrontação permanente entre os dois grandes atores do período, sem engajamento em conflitos diretos entre eles. A única estratégia possível nessa situação é a dissuasão.

Concomitantemente com os paradigmas anteriores, outra forma de guerra sempre existiu e se desenvolveu. Smith (2008) o denominou de Guerra no Meio do Povo (War Amongst the People). Outros nomes têm sido empregados para esse tipo de conflito: guerras assimétricas, guerras de guerrilha e guerras revolucionárias.

O crescente fosso de capacidade tecnológica e militar entre pouquíssimas nações e o resto do mundo faz antever que esse tipo de conflito será cada vez mais comum.

Atualmente novas transformações vêm ocorrendo com velocidades vertiginosas.

Os recentes eventos de espionagem generalizada praticada pela National Security Agency, a perspectiva dos conflitos se estenderem a outras dimensões (espaço virtual e extraterrestre) e o uso de robôs (drones) para efetuar ações militares, entre outras evidências bem reais e atuais, são apenas a ponta do iceberg do que ainda está por vir, tendo em vista a inexorável aceleração do desenvolvimento tecnológico.

Informações obtidas em estudos de Derek de Solla Price também ilustram bem essa realidade:

“Em cada 8 cientistas que já existiram desde o início da humanidade, 7 estão vivos e em atividade hoje.

A produção científica cresce a uma taxa anual de 7%, dobrando a cada 10-15 anos e por um fator de 10 a cada meio século.

Nos 300 anos que nos separam do século XVII, quando se iniciou a geração de artigos científicos, a produção científica cresceu 1 milhão de vezes.”

Muitas outras evidências dessa aceleração existem, tais como a conhecida lei de Moore para semicondutores. De 1971 a 2011, portanto em apenas 40 anos, a quantidade de portas lógicas em semicondutores aumentou 1 milhão de vezes.

As consequências dessa única evolução



tecnológica já são enormes, pois ela viabilizou a disseminação generalizada da eletrônica embarcada que se tornou ubíqua e afeta todo e qualquer tipo de produto e/ou sistema de defesa, proporcionando novas e revolucionárias capacidades a esses produtos e é a base do que passou a ser conhecido como Revolução nos Assuntos Militares (RAM).

Em contrapartida, os seus efeitos negativos sobre a logística de manutenção também são enormes. Praticamente todos os componentes usados na construção de sistemas são do tipo conhecido como COTS (Commercial Off The Shelf) e, esses, sofrem obsolescência em prazos cada vez mais curtos em função da mesma aceleração do desenvolvimento tecnológico (de 3 a 5 anos apenas) e deixam de ser produzidos. Ou seja, os sistemas de defesa, por uma questão de exequibilidade logística, têm que estar continuamente em processo de modernização para substituir componentes que não podem mais ser adquiridos no mercado.

Esse é apenas um exemplo das

consequências da evolução tecnológica e as suas implicações para o planejamento da defesa já são enormes. O que ocorrerá nos próximos 20 anos, tendo em vista que existe uma aceleração nesse processo?

Existe outra lei, conhecida como Lei de Augustine, que também é muito importante em termos de planejamento da defesa:

“O custo de complexos sistemas de defesa cresce a uma taxa anual de 7 a 11%”.

Uma consequência dessa lei é a necessidade de limitar a quantidade de meios de defesa. Nos EUA foi feita a previsão de que, se mantida essa tendência, em 50 anos uma moderna aeronave de combate consumiria todo o orçamento de defesa. Mesmo que essa previsão seja exagerada, a tendência do aumento de custo e da consequente necessidade de redução de meios é inexorável.

Portanto, não é possível planejar defesa sem levar em consideração essas evoluções e os caminhos que elas apontam para o futuro.



Do ponto de vista de cenário futuro, podem-se relacionar as seguintes conclusões e as suas consequências imediatas:

Conclusão • 1: sistemas de defesa ficarão obsoletos em prazos cada vez mais curtos.

Consequência: não se deve investir em grandes quantidades de meios de defesa (a não ser que exista alta probabilidade de conflito iminente o que, no caso do Brasil, é altamente improvável, como será visto adiante) e os meios adquiridos terão que ser submetidos a modernizações frequentes.

Conclusão • 2: os novos meios ficarão cada vez mais caros.

Consequência: mesmo que haja aumento no orçamento (o que é improvável, como também se verá adiante), ou as quantidades de meios adquiridos deverão ser reduzidas, ou instalações sem valor militar desativadas, ou efetivos reduzidos, ou uma combinação dessas ações deverá ser adotada.

A situação atual do Brasil

O Brasil é ao mesmo tempo um gigante territorial, populacional e econômico e um anão político-militar.

Eduardo Ítalo Pesce

A base do planejamento é o conhecimento da realidade. Assim, nessa seção se procurará resumir a situação do Brasil em três aspectos importantes: orçamento de defesa, instituições e cenário geopolítico.

Orçamento de defesa

Conforme já mencionado, os recursos estratégicos da defesa são três: orçamento, FFAA e BLD, sendo que o primeiro é que viabiliza os demais.

O orçamento de defesa é função de duas variáveis principais: decisão política e capacidade econômica do país. Ambas são problemáticas no Brasil.

O Brasil tem consistentemente se

situado entre os que ostentam os dez maiores orçamentos de defesa no mundo. Entretanto, em termos relativos (que reflete as reais prioridades políticas), o esforço brasileiro com sua defesa é muito pequeno em termos internacionais. Em 2011, entre os países que tiveram um Produto Interno Bruto (PIB) igual ou superior a 200 bilhões de dólares, 63% aplicaram em defesa mais do que o Brasil (como percentual do PIB).

A promulgação da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008, anunciada com grande estardalhaço como uma nova política pública para a defesa, deveria ter a contrapartida da alocação proporcional de orçamento, tendo em vista as grandes ambições da política e o fato de que não existe política pública que não esteja refletida no orçamento.

O que aconteceu de fato?

O percentual do PIB brasileiro dedicado à defesa, que foi de 1,41% (um recorde histórico negativo) em 2008, ano da promulgação da END, após ligeiros acréscimos em 2009 e 2010 (1,59% e 1,57%, respectivamente) voltou ao patamar de 1,47% em 2012 e caiu novamente em 2013 para 1,40%, batendo o recorde negativo anterior.

Esse descompasso entre discurso e ação também pode ser observado quando se examina a importância relativa da defesa no orçamento federal.

O percentual do orçamento federal (excluindo-se a parcela do orçamento para gestão da dívida pública) dedicado à defesa, que era de 4,55% em 2007 e 4,51% em 2008, após ligeiros acréscimos entre 2009 a 2011 (4,85%, 4,99% e 4,75% respectivamente) voltou a decrescer nos anos subsequentes de 2012 a 2014 (4,32%, 4,35% e 4,24%, respectivamente).

Considerando-se todas as despesas (inclusive as relacionadas à gestão da dívida pública), o percentual do orçamento federal em 2014 alocado à defesa é de apenas 3,11%. No corte de 44 bilhões de reais no início do ano o Ministério da Defesa foi o que mais sofreu (corte de 3,5 bilhões, reduzindo o percentual para 3,01%).

Tendo em vista as enormes deficiências brasileiras em todos os setores (educação, saúde, mobilidade, saneamento, etc.) e a falta de percepção da necessidade da defesa pela população, muito provavelmente a situação orçamentária não será alterada significativamente em médio prazo. Essa é uma tendência que tem que ser levada em conta no planejamento da defesa.

Mas não é só o valor do orçamento de defesa que é importante. O percentual desse orçamento destinado a aquisições de novos sistemas e à ciência, tecnologia e inovação (CT&I) é um parâmetro crítico. Como o mercado de produtos de defesa é monopsonico, tendo como único cliente as FFAA, sem a priorização da aquisição desses produtos na BLD nacional é impossível sustentar a indústria e a inovação para defesa.

Para efeito de comparação, os países que possuem efetivo poder, indiscutivelmente proporcionado por suas fortes BLDs destinam de 20 a 50 % do orçamento de defesa para esse fim. O Brasil investe apenas cerca de 7 a 10 %.

Esses valores correspondem a apenas 0,2 a 0,3 % do orçamento federal enquanto que na França, por exemplo, durante o período de construção de seu poder nas décadas de 60 a 80, esses gastos se mantiveram em 10 % da totalidade do orçamento federal (um esforço quase 50 vezes maior).

Mas, mesmo esses números tão baixos, não mostram toda a realidade, que é ainda muito pior. Um grande percentual desses valores é utilizado para fortalecer as BLDs dos países que já são fortes. No período de 2002 a 2011 o percentual de compras no exterior em proporção do total gasto em investimento e custeio oscilou entre 15% e 31% com uma média próxima de 20%. Evidentemente que se forem considerados apenas os investimentos esses percentuais, já muito elevados, serão ainda maiores. Ou seja, sobra muito pouco para sustentar a BLD brasileira.

Evidentemente essa situação não é culpa do Governo Federal como um todo. A responsabilidade sobre as prioridades adotadas no passado, nas circunstâncias históricas vividas pelo Brasil desde a proclamação da República, é exclusiva das Forças Armadas, pois foram elas que sempre privilegiaram a importação de meios de defesa, embora com diferenças significativas entre elas.

Com relação a esse aspecto, mesmo que não ocorram acréscimos significativos no orçamento, é perfeitamente possível mudar a situação alterando-se as prioridades. É uma questão apenas de decisões políticas que, nas circunstâncias institucionais atuais, ainda podem ser feitas no âmbito de cada Força Armada.

Portanto, do ponto de vista de cenário futuro para o orçamento de defesa, pode-se tirar a seguinte conclusão e a sua consequência imediata:

Conclusão • 3: o orçamento de defesa não será aumentado significativamente em médio prazo.

Consequência: para que o país possa desenvolver e sustentar a sua Base Logística de Defesa e simultaneamente manter suas FFAA com um mínimo de capacidade operacional, o planejamento terá obrigatoriamente que considerar o corte de outras despesas em benefício da aquisição de meios de defesa concebidos, desenvolvidos e fabricados no país.

Instituições

O Brasil dispõe de FFAA desde a sua fundação. Entretanto, sua BLD não tem sido capaz de supri-las com suas necessidades mais básicas.

A Estratégia Nacional de Defesa captou essa relevância da dimensão científico-tecnológico-industrial da defesa e a deficiência brasileira e definiu três eixos estruturantes, sendo que um deles é a “reestruturação da indústria brasileira de material de defesa”. Essa tem como propósito “assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional”.

Adicionalmente, a END define que essa reestruturação deve “dar prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes” e, também, “capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa”.

Consta-se, pois, que a END estabeleceu metas muito ambiciosas e distantes da realidade brasileira atual para a BLD brasileira, constituindo-se em um novo e desafiador paradigma.

Para vencer esse desafio, além de alterações substanciais no orçamento de defesa, será preciso inovar na forma de atuação do Estado brasileiro. Não será possível enfrentar esse grande desafio fazendo “mais do mesmo” com a cultura e as estruturas atuais.

Entretanto existem pelo menos dois outros grandes entraves institucionais para que isso possa ser conseguido:

- A inexistência de recursos humanos com qualificação e em quantidade suficientes para enfrentar esse desafio (nos EUA existem mais de 150.000 pessoas com dedicação exclusiva à gestão ⁽²⁾ da aquisição e do desenvolvimento de sistemas de defesa, sendo mais de 90 % civis, dedicados apenas à aquisição de sistemas de defesa. No Reino Unido e França esse contingente é de cerca de 20.000 pessoas);

- A inexistência de um “dono” único para a BLD com responsabilidade, autoridade e imputabilidade pelo seu desenvolvimento e sustentação. No Brasil além do MD, os ministérios de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e de Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI) detêm responsabilidades e administram recursos orçamentários usados no desenvolvimento e sustentação da BLD. Adicionalmente, no próprio âmbito do MD, cada Força tem quase que total autonomia para cuidar da “sua” BLD.

Como os recursos são escassos e a BLD é única, essa divisão de responsabilidades pode ser considerada um grande entrave institucional ao seu desenvolvimento. Um verdadeiro nó górdio a ser defeito.

Cenário geopolítico e horizonte de planejamento

Finalmente, é preciso tecer algumas considerações sobre o cenário geopolítico em que o Brasil se insere, pois não se pode planejar defesa sem levá-lo em conta. É parte importante da realidade do país e deve se refletir no planejamento da defesa.

Com relação ao cenário geopolítico local a situação é extremamente favorável ao Brasil, pois não existem ameaças previsíveis em médio e, mesmo, prazos mais longos. Os países da América do Sul buscam uma maior integração e, em questões de defesa, a tendência é no mesmo sentido com as possíveis evoluções dos objetivos da UNASUL. A própria estratégia brasileira considera que a defesa do país deve ser feita em total cooperação com os países vizinhos. Mas, mesmo que isso não fosse verdade, a diferença de potencial, econômico, demográfico, tecnológico, industrial e militar entre o Brasil e seus vizinhos é tão grande que nenhum deles pode hoje ser considerado como uma ameaça real. Portanto, com relação à situação geopolítica local, o Brasil não precisaria de grandes FFAA, nem de defender suas fronteiras terrestres. É uma situação semelhante a dos países da comunidade europeia e dos EUA em relação ao México e ao Canadá.

Outro tipo de cenário geopolítico é o que considera a possibilidade de um conflito envolvendo países com poder militar, tecnológico e industrial muito maior. Embora também de baixa probabilidade em curto e médio prazo, ele tem que ser considerado. Para esse cenário, a ameaça seria preponderantemente aeroespacial e naval e as possibilidades brasileiras de se preparar, até mesmo em médio prazo, exigiriam um esforço tão grande (em termos

financeiros e de gestão) que praticamente pode ser descartado. Nossas possibilidades de defesa para os próximos 20 a 30 anos já foram determinadas pelas decisões e esforços (ou falta de) que empreendemos nos últimos 50 anos. É simplesmente impossível mudar esse quadro em médio prazo. Nesse horizonte temporal se o Brasil enfrentar um conflito dessa natureza não terá condições de enfrentar essas ameaças em condições de igualdade e terá que recorrer a uma guerra de resistência.

Portanto ambos os cenários apontam para a falta de necessidade e/ou a inutilidade de se despendem esforços para um aparelhamento premente.

Em resumo, do ponto de vista de cenário futuro para situação geopolítica do Brasil, pode-se tirar a seguinte conclusão e a sua consequência imediata:

Conclusão •4: o Brasil dispõe de uma janela de oportunidade de várias décadas para construir o seu poder efetivo

Consequência: o país deve aproveitar essa janela de oportunidade para planejar e desenvolver a construção dos seus instrumentos de defesa, sem precisar dispendem nos dias de hoje recursos que não contribuam efetivamente para o seu poder futuro (para daqui a 30 a 50 anos). Na prática isso significa que o desenvolvimento e sustentação da BLD deve

ter alta prioridade em relação à manutenção de capacidades operacionais.

Requisitos universais de boa gestão com aplicação no planejamento da defesa

RESPONSABILIDADE, AUTORIDADE E IMPUTABILIDADE: o tripé sobre o qual se assenta a boa gestão.

Um aspecto básico de qualquer estrutura de gestão é que qualquer problema a ser resolvido deve ter um único responsável e esse deve ter a autoridade correspondente e ser imputável (responder) pelo resultado.

A falta de qualquer um desses atributos desequilibra a gestão e mina os esforços para se atingir os resultados pretendidos.

Como visto na seção anterior, esse é um problema muito sério que afeta negativamente a eficácia das ações empreendidas pelas instituições brasileiras que exercem autoridade sobre a BLD. Existem seis instituições com autoridade sobre vários aspectos da BLD, mas nenhuma delas é responsável pelo resultado final. Nem a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) nem da Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID), para assessorar o Ministro da Defesa, são suficientes para resolver essa questão.

Ou seja, no arcabouço institucional vigente, não existe a menor condição de alguém (pessoa física e/ou instituição) ser imputado pelo fracasso, quer seja por erro na condução quer seja por omissão (o que é muito mais grave, pois cria as condições para a inação, sem consequências para quem se omite.). Evidentemente essa situação não contribui nem um pouco para a eficácia e a eficiência das ações. Muito ao contrário, ela é extremamente prejudicial e algo deverá ser feito para corrigi-la o mais rápido que for possível.

Outro aspecto fundamental que não deve nunca ser esquecido, quando se trata de planejamento, é que ele visa a um resultado prático que pode ser mensurado com algum indicador de eficácia ou qualidade da solução. Ou seja, o objetivo do planejamento não pode ser genérico e não sujeito a uma avaliação. Além disso, em face da sempre presente limitação de recursos disponíveis, o planejamento deve buscar utilizar a menor quantidade possível desses recursos para atingir o resultado colimado. Ou seja, eficiência é fundamental, mas o conceito de eficiência que se aplica nesse caso é o da eficiência “virtuosa” que implica em que o resultado pretendido seja alcançado. Um grande erro de planejamento e execução é dar atenção apenas à eficiência na utilização dos recursos disponíveis sem se preocupar com o alcance do resultado. Esse tipo de eficiência “perversa” embora seja um pré-requisito para a eficiência “virtuosa”, é extremamente deletéria porque, se o resultado não é alcançado, todos os recursos consumidos, embora tenham gerado os maiores resultados possíveis nas circunstâncias, na prática terão sido completamente desperdiçados (pois o resultado não foi alcançado). Dito de outra forma, a obra mais cara do mundo é a inacabada.

A diferença entre Eficiência “Virtuosa” e Eficiência “Perversa” é que a primeira implica em economia de recursos, mas com efetivo alcance dos resultados (ou seja, com eficácia), enquanto a segunda visa apenas o máximo aproveitamento dos recursos existentes sem compromisso em alcançar os resultados.

Eficiência “Virtuosa” é condição suficiente, enquanto Eficiência “Perversa” é apenas condição necessária.

Planejar sem levar em consideração os recursos é muito ruim porque destrói a credibilidade do planejamento e redundam em desperdício de recursos, mesmo que todos os envolvidos tenham sido os mais eficientes possíveis (no sentido perverso).



Qual são as principais implicações dessas constatações acima?

Conclusão • 5: para o desenvolvimento e a sustentação da Base Logística de Defesa brasileira será essencial uma mudança institucional no âmbito do Ministério da Defesa.

Consequência: é preciso existir, no âmbito do Ministério da Defesa, uma única entidade com responsabilidade, autoridade e imputabilidade pelo desenvolvimento e aquisição de sistemas de defesa e pela sustentação da BLD. Para desempenhar sua missão, essa instituição deverá contar com quadro próprio de profissionais militares (a Quarta Força?) e/ou de civis com o perfil adequado às atividades de logística de defesa, ambos com carreiras totalmente independentes da carreira dos militares do setor operativo das Forças Armadas.

Conclusão • 6: o planejamento da defesa deve considerar se os recursos disponíveis (financeiros, humanos, tecnológicos, etc.) são compatíveis com os objetivos e os prazos para alcançá-los.

Consequência: caso contrário, obrigatoriamente uma das três alternativas seguintes (ou uma combinação delas) terá que ser escolhida:

- Aumentar os recursos;
- Dilatar os prazos;
- Limitar (reduzir) os objetivos.

Conclusões finais

A grande questão que se coloca para o planejador de longo prazo não é o que deve fazer amanhã e, sim, o que deve fazer hoje para estar preparado para um futuro incerto.

Peter Drucker

É importante sublinhar que, quando se trata de defesa (poder), não se pode falar em termos absolutos, pois, por definição, poder é relativo entre as nações. Assim, o patamar de poder que o país necessita é aquele capaz de dissuadir ameaças com grande capacidade militar e tecnológica. Nada menos do que isso!

A primeira e mais importante conclusão é a de que o aparelhamento do poder implica na construção e sustentação de dois instrumentos igualmente importantes: as Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Assim, o planejamento da defesa deve visar a ambos os instrumentos.

Uma implicação imediata dessa conclusão é a de que o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED), que atualmente é apenas uma lista de compras definidas pelas FFAA, se transforme em um Plano Integrado de Aparelhamento e Capacitação Industrial e Tecnológica, condicionando o aparelhamento das FFAA ao concomitante desenvolvimento da capacidade industrial e tecnológica necessária ao fornecimento dos meios previstos.

Uma segunda conclusão importante é a de que o processo de aparelhamento é fundamentalmente diferente do processo de operações militares. Os prazos envolvidos e os métodos, instituições e o perfil e qualificações dos recursos humanos envolvidos em cada uma delas

são completamente distintos. Para enfrentar o enorme desafio colocado pela END será essencial dispor de instituições adequadas, que tenham essa atividade como missão principal e recursos humanos qualificados em aquisição e desenvolvimento de sistemas complexos. Essa qualificação só pode ser adquirida com formação muito sólida nas ciências básicas, engenharias, economia e administração e larga experiência em projeto, desenvolvimento, teste, fabricação, avaliação, manutenção de sistemas complexos. A experiência internacional mostra que são necessários pelo menos 10 anos de exercício contínuo nessas atividades para qualificar um profissional de aquisição. Mostra também, que continuidade nas atividades é essencial. Trocas constantes de responsáveis simplesmente não podem ser feitas quando se trata de processos de aquisição e/ou desenvolvimento que demandam muitos anos. Essa é uma situação completamente diferente da que impera no setor operativo.

Requisitos básicos de gestão também não podem ser ignorados sem que as consequências sejam catastróficas para qualquer empreendimento complexo, como é o caso do aparelhamento da defesa. É fundamental sempre observar a regra de que cada problema, em qualquer nível, deve ter um responsável, com autoridade para resolvê-lo (ou seja, disponha de poder e recursos) e seja imputável, não só pelo que faz de errado como pela omissão.

Nesse aspecto, a situação brasileira é muito peculiar (aparentemente é única no mundo), pois existem pelo menos seis entes estatais com autoridade sobre o aparelhamento do poder: Os ministérios da Defesa,



Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior e Ciência, Tecnologia e Inovação, além das três forças que, para esse fim, têm status ministerial (possuem grande autonomia). O grande problema é que nenhum desses atores é responsável pelo resultado final, conseqüentemente, nenhum deles pode ser imputável pelo fracasso. Essa situação contraria princípio básico da boa gestão.

Se alguém discorda e quiser questionar a afirmação acima basta responder à seguinte questão: quem é hoje o responsável (e tem a correspondente autoridade e imputabilidade) pelo desenvolvimento e sustentação da BLD brasileira?

Da mesma forma, é essencial basear o planejamento em dados realistas no que se refere à disponibilidade de recursos. Se os mesmo forem insuficientes para resolver o problema ou o objeto deve ser reduzido, ou o prazo dilatado, ou uma combinação dessas duas alternativas. Do contrário, apesar de todos os envolvidos desempenharem suas funções com o máximo de eficácia e eficiência (perversa) o resultado final será o insucesso (o problema não será resolvido) e os recursos terão sido dilapidados.

Uma rápida incursão na situação brasileira atual e provável em curto e médio

prazo e nos cenários futuros prováveis e com grande influência no planejamento da defesa sinaliza que: os meios de defesa ficarão obsoletos em tempos cada vez mais curtos, seus custos continuarão subindo de forma inexorável e os orçamentos de defesa não serão aumentados em curto prazo de forma significativa. Por outro lado, o Brasil deve usufruir de um período razoável de tempo sem que seja exposto a ameaças externas e conflitos o que lhe abre uma janela de oportunidade para repensar sua defesa.

As condições de cenário e as limitações de recursos sugerem que uma possível estratégia para o aparelhamento do poder brasileiro, considerando que não se deve cair na tentação de aceitar a eficiência perversa (uma interpretação errada ⁽³⁾ da máxima “se não se pode fazer tudo o que se deve, deve-se fazer tudo o que se pode”) seria a seguinte:

- reduzir a importação de meios de defesa a situações em que exista premência comprovada da necessidade (basicamente alta probabilidade de conflito iminente), direcionando todos os recursos de investimento para a BLD brasileira;

- reduzir a quantidade de efetivos e instalações existentes e de meios a serem adquiridos, além de distribuir sua produção por períodos prolongados, visando adequar necessidades a orçamentos disponíveis e garantir carga

contínua para as indústrias estratégicas;

- promover contínua modernização de meios para melhora de capacidade e/ou garantia de exequibilidade logística;

- investir pesadamente em P&D visando inovar continuamente;

- transferir para a indústria responsabilidades de manutenção visando assegurar condições de sustentabilidade dos negócios.

Em resumo, planejar para desenvolver com equilíbrio e simultaneamente a capacidade operacional e de logística de defesa, respeitando as limitações de recursos (humanos e financeiros) e lembrando que, no curto e médio prazo, a probabilidade de conflitos é remota e, no longo prazo, os meios atuais serão inúteis.

Em curto prazo investimentos em meios devem ter como principal propósito o desenvolvimento e sustentação da BLD. Isso porque meios adquiridos no exterior são estéreis em termos de frutos futuros (a não ser que exista uma alta probabilidade de conflito) e meios desenvolvidos e adquiridos no país, por outro lado, são o alimento que sustenta a BLD.

Em longo prazo não haverá possibilidade de defesa sem que o país tenha capacidade industrial e de inovação capaz de prover suas FFAA com meios equivalentes, ou mais eficazes, do que os melhores existentes no mundo. ■

NOTAS DE RODAPÉ

⁽¹⁾ SMITH, Rupert. The utility of force: the art of war in the modern world. New York: Vintage Books. 2008

⁽²⁾ Constituem a infraestrutura de gestão da aquisição, inovação e desenvolvimento de sistemas e produtos de defesa e da própria sustentação da BLD. Observar que se trata de recursos humanos apenas para a gestão.

⁽³⁾ A interpretação errada conduz à eficiência perversa. A interpretação correta conduz à revisão de objetivos e/ou prazos, para tornar o empreendimento exequível.

*Capitão-de-Mar-e-Guerra (Ref-EN). Membro titular da Academia Nacional de Engenharia (ANE). PhD, pela United States Naval Postgraduate School (USNPGS), com formação em Engenharia de Sistemas e professor do Departamento de Engenharia de Produção da Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense (UFF) com atuação em dois programas de pós-graduação e Coordenador do Núcleo de Estudos de Defesa, Inovação, Capacitação e Competitividade Industrial (UFFDEFESA) – Universidade Federal Fluminense

