



O PLANEJAMENTO DA DEFESA PARA UM FUTURO INCERTO

Parte 1

EDUARDO SIQUEIRA BRICK*

Como homem, vivemos no estado civil, sujeitos às leis; enquanto povos, cada qual desfruta de sua liberdade natural; isso torna a nossa situação pior do que se essas distinções fossem desconhecidas. Pois, vivendo simultaneamente na ordem social e no estado da natureza, estamos sujeitos aos inconvenientes de ambos, sem encontrar segurança em nenhum dos dois.

Jean Jacques Rousseau

Embora se possa justificar com base em abundantes evidências que o problema de defesa permanece tão crucial hoje como tem sido em toda a história da humanidade, essa afirmação será considerada como uma premissa para poupar espaço nesse artigo para outras considerações.

Ou seja, assume-se que todas as unidades políticas no Sistema Internacional estão

irremediavelmente envolvidas em um jogo estratégico cujo prêmio, em última análise, é a sobrevivência e cujo instrumento de ação é o poder (ou defesa). Ignorar essa realidade seria agir com muita ingenuidade. Para comprovar, basta citar os recentes eventos na Líbia, Síria e Ucrânia.

Si vis pacem para bellum continua hoje tão atual como sempre.

Mas qual o significado do “*para bellum*”

nos dias de hoje e, mais ainda, naqueles que ainda virão? Afinal, o planejamento da defesa visa a um cenário futuro.

Ora, o futuro é sempre algo muito incerto e completamente imprevisível para os horizontes temporais que se aplicam ao planejamento da defesa. No máximo podemos identificar tendências que podem e devem ser observadas, mas não eliminam as incertezas.

Planejar nessas condições não é algo trivial. Da mesma forma, tentar explicar tudo aquilo que é relevante e, mesmo essencial, para entender a natureza do problema e possíveis soluções em um espaço tão limitado, como é o disponível para artigos nesta revista, seria uma tarefa temerária. Para amenizar essa dificuldade o artigo foi dividido em duas partes que serão publicadas em edições consecutivas da revista.

Nesta primeira parte é abordada a natureza do problema, um arcabouço teórico essencial para orientar o planejamento e o objeto desse planejamento. A segunda parte tratará da evolução da guerra, a situação brasileira atual, as tendências e fatores que afetam o planejamento da defesa, o horizonte e o objeto desse planejamento, e um esboço de estratégia para resolver o problema proposto. Cada parte terá a sua própria conclusão.

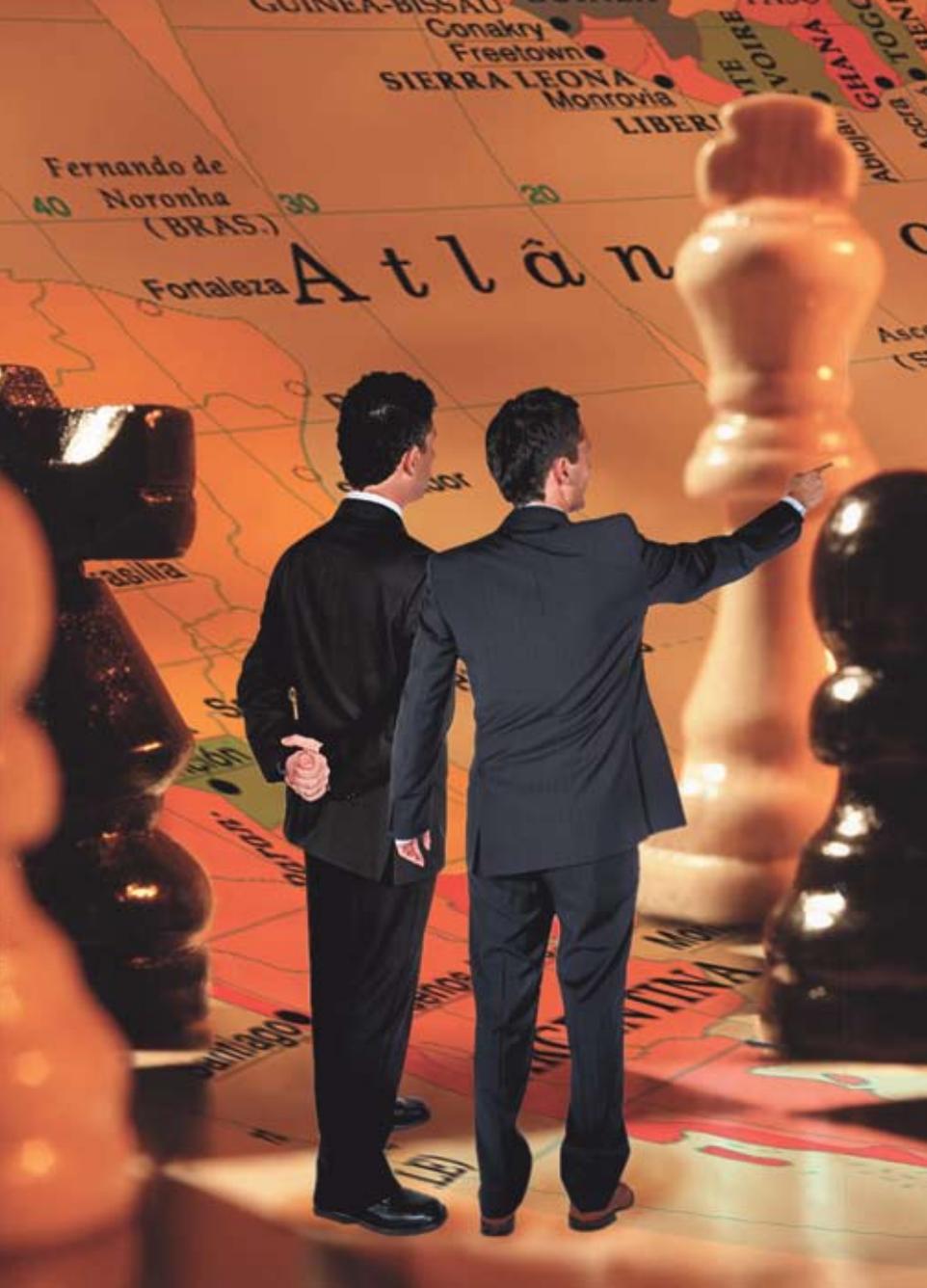
A natureza do problema

Poder é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais unidades. Ele se expressa pela probabilidade de realizar sua própria vontade, independente de qualquer outra. Ele é sempre relacional entre nações.

Raimond Aron

Se a preocupação com a defesa pode ser considerada como uma constante imutável, o mesmo não se pode dizer das condições que definem como o problema deve ser enfrentado. O Sistema Internacional e outros fatores relevantes não permaneceram estáticos ao longo do tempo. Tudo continua em permanente evolução e isso não é nenhuma novidade, como se pode constatar observando a experiência histórica.

Entretanto, mesmo sem identificar o que está mudando, e é extremamente relevante para efeitos de planejamento (o que faremos na segunda parte deste artigo), é preciso destacar que cultura, história e geografia são



determinantes quando se trata de defesa. Esses são aspectos muito relevantes que não podem ser esquecidos, principalmente o primeiro. Cultura é um condicionante da maneira como as sociedades enfrentam seus problemas.

Assim, para conceber soluções para problemas de defesa, que são extremamente complexos e demandam esforços que podem ter que perdurar por décadas, é fundamental se possuir um arcabouço mental (um modelo, ou visão do mundo) ao mesmo tempo simples, poderoso e consensual para orientar a ação. Do contrário corre-se grande risco de atuações erráticas (geradas justamente por essa falta de visão consensual) e investir em alternativas que não trarão eficácia à defesa, e isso, infelizmente, só poderá ser constatado

“na hora da verdade”, quando não houver mais tempo para mudar de rumo.

É conhecida a afirmativa de que as Forças Armadas estão sempre muito bem preparadas para as guerras passadas. Não é fácil sair desse arcabouço mental, mas isso é essencial para a sobrevivência nesse ambiente dinâmico.

O primeiro constructo necessário para enfrentar o gigantesco desafio de construção da defesa é uma definição adequada do que seja estratégia.

Embora possa parecer surpreendente, para quase todas as gerações de militares que se formaram nas Escolas de Altos Estudos das Forças Armadas e na Escola Superior de Guerra, que as definições conhecidas de estratégia possam constituir

um óbice para o planejamento da defesa, procuraremos dar alguns argumentos de que isso possa de fato ocorrer.

Para isso usaremos algumas definições de estratégia, elaboradas nos últimos 200 anos e que são bem conhecidas e muito repetidas em argumentações relacionadas à defesa.

Estratégia é o uso de engajamentos para alcançar os objetivos da guerra.

Carl Von Clausewitz

Estratégia é a arte da dialética das vontades utilizando a força para resolver o conflito entre aquelas.

André Beaufre

Estratégia é a adaptação prática dos meios colocados à disposição dos generais para alcançar os objetivos da Guerra.

Von Moltke

Estratégia é a arte de distribuição e aplicação de meios militares para alcançar os objetivos da política.

Liddell Hart

Estratégia é, em última análise, o uso eficaz do poder.

Gregory D. Foster

Estratégia é um plano geral para utilizar a capacidade existente para coerção armada, juntamente com instrumentos econômicos, diplomáticos e psicológicos do poder, em apoio à política externa com o uso de meios abertos, dissimulados e táticos.

Robert Osgood

O que todas essas definições têm em comum?

Em primeiro lugar, elas foram concebidas por pensadores que são nacionais de países que estiveram no cume do poder durante todo esse período.

Em segundo lugar, como se pode observar nas partes grifadas, elas associam estratégia unicamente ao uso ou emprego do PODER.

Esse aspecto foi destacado porque essas definições representam uma “visão do mundo” adequada a esses países, tradicionais detentores de poder. Para eles o poder era um dado de realidade. A preocupação implícita nas definições é como fazer uso dele.

Para países que não possuem poder essa visão do mundo é extremamente

perigosa porque induz a um relaxamento com um dos aspectos mais importantes e difíceis da defesa que é justamente a “construção e manutenção do poder”. Pensar em uso de poder sem possuí-lo é um exercício puramente acadêmico e pode amortecer a vontade de empreender o enorme esforço que é necessário para vencer as dificuldades que existem para construir o poder em tempos de paz.

Uma definição de estratégia que parece ser mais apropriada como visão do mundo adequada a países que, como o Brasil, ainda não possuem poder efetivo seria 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).

Essa, portanto, é a definição que utilizaremos como arcabouço mental para análise dos problemas relacionados ao planejamento da defesa.

Fica bem claro dessa definição que estratégia envolve 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).

A consequência imediata da adoção dessa definição de estratégia é ver claramente 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.

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.

As características do planejamento e da gestão do aparelhamento dos

instrumentos do poder também são muito distintas daquelas adequadas a operações militares. Os métodos e as instituições necessárias a cada uma dessas atividades não são intercambiáveis.

Dessa constatação decorre, obviamente, que o perfil e as qualificações das pessoas envolvidas em cada processo também devem possuir características diferentes. Um excelente profissional de operações militares, normalmente não será bom profissional de aparelhamento e vice-versa.

Um segundo aspecto desse constructo que também é fundamental, é o relacionado ao objeto desse planejamento. Evidentemente ele deve visar ao aparelhamento dos instrumentos do poder.

Mesmo os mais leigos em assuntos de defesa não questionam que as Forças Armadas

(FFAA) são o instrumento por excelência, que qualquer país dispõe para enfrentar ameaças à sua soberania e independência. Não há o que discutir com relação a esse entendimento. As FFAA são um importante instrumento do poder e uma condição necessária para a defesa.

Mas, atenção! Condição necessária não implica em suficiência.

Há muito tempo já não basta dispor apenas de FFAA para propiciar defesa e essa situação prevalecerá ainda mais no futuro, como se demonstrará na seção seguinte e na segunda parte deste artigo. Portanto, o planejamento da defesa (ou do poder) não pode se limitar ao aparelhamento das FFAA. É fundamental identificar com clareza quais são os outros instrumentos que, junto com as FFAA, garantirão a efetividade do poder.



O objeto do planejamento da defesa

A história não registra nenhum polo de poder político, econômico e militar que tenha se estabelecido com base em tecnologias importadas e setores mais dinâmicos da economia dominados por empresas estrangeiras.

(Frases atribuídas a Paulo Villares por Waldimir Pirró e Longo).

Se, como afirmado na seção anterior, o planejamento da defesa não pode se limitar às FFAA, qual deve ser então o objeto do aparelhamento do poder?

Dito de outra forma, quais são os instrumentos que tornam o poder efetivo e devem, portanto, se constituir no principal objeto do planejamento da defesa?

Existem muitos modelos propostos para mensurar poder efetivo. Um dos mais recentes e abrangentes foi desenvolvido pela RAND Corporation dos EUA, em 2000. Essa metodologia utiliza informações quantitativas e qualitativas e considera três grandes áreas de avaliação denominadas recursos nacionais, desempenho nacional e capacidade militar.

Os recursos nacionais correspondem, a grosso modo, ao que se considera no cômputo do poder potencial: abrange território, população e PIB. Entretanto, também leva em consideração tecnologia de uso geral (base de conhecimento presente na população) e empreendedorismo.

O desempenho nacional procura medir a capacidade de transformação do poder potencial em capacidade militar: inclui vontade política, capacidade de definir objetivos e

planejar ações de longo prazo para alcançá-los, entre outras.

Mas o que constitui capacidade militar, segundo essa metodologia da RAND?

A capacidade militar depende de dois aspectos: recursos estratégicos e capacidade de conversão desses recursos em proficiência de combate.

Três componentes distintos compõem os recursos estratégicos:

a) Orçamentos de defesa;

b) Instalações, efetivos militares (quantidade e qualidade), meios de combate e de apoio logístico (ou seja, as FFAA);

c) Instituições de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e teste e avaliação (T&A) de combate e a base industrial de defesa

Portanto, como se pode verificar, a capacidade militar apoia-se em dois instrumentos fundamentais e igualmente importantes: as Forças Armadas (FFAA) e o complexo industrial, científico e tecnológico, capaz de suprir as FFAA com os meios de que necessitam para cumprir sua missão constitucional.

Assim, atualmente não é suficiente dispor de FFAA para se possuir uma defesa efetiva. Tão importante quanto as FFAA é a **Logística de Defesa**, que se refere ao provimento de meios para compor as Forças Armadas e sustentar suas operações em quaisquer situações em que elas tenham que ser empregadas. Essa função engloba praticamente tudo o que não se refere à estratégia e tática (o combate propriamente dito). O instrumento da Logística de Defesa é a Base Logística de 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.

A BLD inclui todas as instituições do país envolvidas com atividades de aparelhamento de meios de defesa e mobilização de ativos e recursos, de qualquer natureza, disponíveis no país, para fins de defesa.

Há de se chamar atenção para nove componentes da BLD, que apresentam aspectos distintos, mas que interagem com grande intensidade:

a) a infraestrutura industrial da defesa: empresas e organizações envolvidas no desenvolvimento e fabricação de produtos de defesa;



b) a infraestrutura científico-tecnológica da defesa: universidades, centros de pesquisa e empresas envolvidos na criação de conhecimentos científicos e tecnologias com aplicação em produtos de defesa;

c) a infraestrutura de inteligência tecnológica da defesa: instituições e pessoas envolvidas na coleta e análise de informações existentes no exterior sobre conhecimentos científicos e inovações tecnológicas com aplicação no desenvolvimento de produtos de defesa e em prospecção tecnológica com impacto em defesa;

d) a infraestrutura de financiamento da defesa: instituições e recursos financeiros dedicados ao financiamento de pesquisa científica e tecnológica e ao desenvolvimento de produtos com aplicação em defesa e ao financiamento de vendas externas de produtos de defesa;

e) a infraestrutura de mobilização para a defesa: voltada para o planejamento da mobilização de recursos nacionais de uso civil, mobilizáveis para fins de defesa;

f) a infraestrutura de apoio logístico: destinada a garantir o aprestamento dos meios de defesa durante todo o seu ciclo de vida útil;

g) a infraestrutura de comercialização de produtos de defesa: que tem como finalidade promover e apoiar as exportações desses produtos para finalidades econômicas e políticas.

h) a infraestrutura de gestão da aquisição, inovação e desenvolvimento de sistemas e produtos de defesa e da própria sustentação da BLD; e

h) o arcabouço regulatório e legal da BLD: que ordena a BLD e dá ao Estado a possibilidade de empreender ações para a sua sustentação e desenvolvimento.

Os conceitos de Logística de Defesa e Base Logística de Defesa, juntamente com a definição de estratégia acima, são os principais componentes do constructo teórico, ou arcabouço mental, que é fundamental para orientar o planejamento da defesa.

Conclusões

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 suscitem ou podem suscitar a oposição e a hostilidade de outra(s) unidade(s) política(s)

(Eduardo Siqueira Brick).

Como a cultura e suas “visões do mundo” são fundamentais quando se trata de resolver problemas muito complexos e abrangentes, como é o caso da defesa, é essencial que exista uma concepção teórica que dê suporte à ação.

Este artigo procurou, em primeiro lugar, descrever um arcabouço teórico capaz de servir de referência para o planejamento e o desenvolvimento de ações destinadas a desenvolver e sustentar o poder nacional em bases sólidas e permanentes, de modo que o Brasil tenha possibilidade de interagir no Sistema Internacional em condições mais favoráveis do que as atuais e, também, mais compatíveis com o seu porte, suas aspirações de inserção nesse sistema e suas necessidades de defesa.

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. 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!

O primeiro ponto do arcabouço teórico é o entendimento do significado do termo estratégia para países que ainda não alcançaram um poder equivalente aos dos principais atores no Sistema Internacional. Foi sugerida a definição para estratégia no caput dessa seção.

A consequência imediata dessa definição é a constatação de que existem dois processos com características muito distintas em termos de horizonte temporal, atividades e instituições envolvidas e perfil e qualificação dos recursos humanos responsáveis pelo planejamento e execução das ações: aparelhamento e emprego do poder.

O aparelhamento do poder é uma tarefa que demanda décadas de ações planejadas e perseguidas com tenacidade e persistência. Não é tarefa de um ou mesmo poucos governos. Tem obrigatoriamente que ser fruto de uma política de estado e ser conduzido por uma instituição de caráter permanente e que tenha esse objetivo como missão.

O segundo ponto destacado é que, na era pós-industrial, é impossível possuir defesa efetiva sem que se tenham três componentes básicos (os recursos estratégicos): Forças Armadas bem aparelhadas, uma Base Logística de Defesa (BLD) capaz de inovar e suprir as FFAA com meios equivalentes aos das possíveis ameaças e Orçamentos de Defesa adequados a esses fins.

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. Serão meios que ainda nem desconhecemos que possam existir.

A BLD possui pelo menos nove componentes que são essenciais e interagem intensamente. Não é possível tratar isoladamente qualquer um desses componentes, o que sugere que exista apenas um único “dono institucional” para a BLD.

A construção dos instrumentos de poder compatíveis com a grandeza do Brasil exigirá muita competência e determinação. Inevitavelmente velhas instituições terão que ser modificadas e/ou novas criadas e conceitos e certezas arraigadas terão que ser mudados.

Essas constatações sugerem que a gestão da Logística de Defesa, que envolve inovação e aquisição para defesa e sustentação da própria BLD, deva ser feita por instituição permanente que tenha essa missão específica e conte com recursos humanos com o perfil e qualificação adequada ao desenvolvimento das atividades necessárias.

O conceito da Base Logística de Defesa, que coloca esse instrumento de defesa em pé de igualdade com as próprias Forças Armadas, juntamente com a definição acima de estratégia, constituem o arcabouço teórico, ou “visão do mundo”, sugeridos para embasar o planejamento da defesa para o Brasil.

Se aceitos, não há dúvida que ensejarão muitas modificações na forma como o Estado brasileiro gerencia a sua defesa.

O ponto de partida para essa longa caminhada é uma clara percepção do que realmente importa e uma visão do mundo que garanta que os avanços não serão seguidos de retrocessos em uma atuação errática. ■

**Capitão-de-Mar-e-Guerra (EN) da reserva. 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*