

A transformação da defesa

Da coletânea Reflexões sobre a evolução da Força Terrestre brasileira, do COTER

Considerações gerais

O término da Guerra Fria ampliou o espectro de interesse do setor de defesa dos países para além das ameaças tradicionais, direcionando o foco das atenções para as chamadas “novas ameaças”,¹ riscos aos quais todos eles estão submetidos, em maior ou menor grau.

A realidade atual é caracterizada pela existência de três cenários que podem vigorar de forma isolada ou simultânea. “O primeiro é a paz, à qual se acrescentou o adjetivo “relativa”, já que as novas ameaças são um fenômeno observado em um cenário de paz. O segundo é a crise, na qual as Forças Armadas deverão desenvolver e aprofundar medidas de dissuasão concretas, reais e plausíveis. O terceiro cenário é a guerra ou conflito, com o emprego militar dos meios de defesa. Estes três eventos poderão se entrelaçar e se combinar, uma vez que hoje as guerras não são declaradas, coexistindo com a paz e/ou a crise. Quanto mais compromissos estratégicos o país tiver, maior será o risco da simultaneidade dos eventos”.²

No cenário estratégico atual, então, o setor de defesa de cada país deverá estar em condições de cumprir a sua missão em pelo menos quatro situações principais:

- para superar as ameaças tradicionais;
- para ser empregado contra as chamadas “novas ameaças”;

- para cumprir com o seu papel nos compromissos estratégicos assumidos pelo país, tais como participar de operações de paz, por exemplo;
- para participar e apoiar ações destinadas ao desenvolvimento nacional.

Diante desse quadro, ficou muito clara a importância crescente da promoção de uma reforma dos setores de defesa nacionais, com o objetivo de desenvolver as capacidades necessárias para enfrentar tais ameaças, embora continue vigente a convicção de que o principal papel das forças armadas continua sendo a defesa da soberania nacional, cabendo a cada país a liberdade para definir um âmbito próprio de ameaças específicas.

Tal reforma, atualmente definida como “transformação”, é um processo que exige um expressivo empenho, visando à modificação do setor de defesa em todas as vertentes, desde a formação de seus recursos humanos até as suas doutrinas de emprego, passando naturalmente pelos novos equipamentos, a maior parte dos quais se baseiam na dinâmica tecnológica que tem caracterizado a evolução da própria sociedade.

Vejam os alguns aspectos importantes a considerar quando tratamos de transformação de defesa:

- de maneira geral, incide sobre as pessoas, a doutrina, a organização, os materiais e as instalações;
- deve propiciar a migração das Forças Armadas da era industrial para a era da informação; da situação de mobilização para a situação de prontidão;

¹ Entre outras, o narcotráfico, o desemprego em massa, a marginalidade social, a miséria, as migrações descontroladas, o terrorismo, o crime organizado, as violações dos direitos humanos, a degradação do meio ambiente, os desastres naturais e os causados pela ação humana.

² COVARRUBIAS, Jaime García. A Transformação da Defesa nos EUA e sua Aplicação na América Latina. *Military Review*. Maio/jun. 2005. Disponível em: <http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/covarubias.pdf>. Acesso em: 31 de outubro de 2007.

– busca dotar o país de forças militares modernas, as quais se caracterizam pela mobilidade; pela rapidez dos processos de planejamento, de decisão e de atuação; pela facilidade de sustentação logística; pelo maior apoio de modernas tecnologias da informação e pelo emprego de armamento de precisão. Uma força militar moderna deve ser, sobretudo, capaz de concretizar o seu objetivo no mais curto prazo de tempo possível, evitando operações prolongadas;³

– trata-se de um processo contínuo a desenvolver, não consistindo apenas em um objetivo a atingir em um determinado prazo.

Sabemos que o conflito do futuro terá como aspectos prioritários o controle de massas, a luta contra o crime organizado, o combate ao terrorismo internacional, as ações sobre a informação (mídia), a cooperação com órgãos nacionais e de outros países e a integração de todos os meios a serem empregados.

O espírito da transformação é claro, explícito. Trata-se de um processo destinado a possibilitar que o país se antecipe às mudanças naturais em assuntos da esfera militar e à implementação de um ambiente de cooperação, no qual impere a combinação de conceitos, de capacidades, de indivíduos e de organizações, explorando as vantagens da nação para protegê-la contra as vulnerabilidades assimétricas.

Essa tem sido uma preocupação de diversos países do Mundo, particularmente os mais desenvolvidos, dotados de poderio militar expressivo.

O Brasil desponta como um país que gradativamente vem alcançando papel de destaque no contexto das nações e, portanto, não po-

derá se manter alheio à necessidade de, o quanto antes, dar início ao processo gradual que possibilite a transformação do setor de defesa, de modo a ajustá-lo à sua estatura político-estratégica.

A transformação da defesa nos Estados Unidos da América — um modelo⁴

Ao término da Guerra do Vietnã, o setor de defesa norte-americano promoveu uma ampla revisão da atuação de suas forças naquele conflito, mantendo a prática do estudo das “lições aprendidas” que já vinha adotando há alguns anos. Neste contexto, foi criado, em 1973, o Comando de Adestramento e Doutrina do Exército dos EUA (*TRADOC*), no Forte Monroe (Virgínia), onde as experiências de combate passaram a ser revisadas, novos conceitos implementados e novos enfoques comparados, de modo a agilizar a evolução da doutrina de emprego de sua força terrestre.⁵

Nesse período, um dos ensinamentos considerados mais importantes foi a necessidade de se passar de um exército próprio da sociedade industrial (segunda onda) para um da era tecnológica e da informação (terceira onda). Essa mudança é tão profunda, que hoje, ao contrário do que ocorria na Segunda Guerra Mundial, um soldado na trincheira está tão informado a respeito da evolução política da guerra quanto a sociedade em geral (opinião pública) ou seus próprios comandantes.

Posteriormente, surgiu a necessidade estratégica de tentar conciliar a ação das Forças Armadas norte-americanas em dois teatros de

³ O atual ambiente de segurança exige a disponibilidade de forças para reagir com rapidez, com um curto ou mesmo nenhum aviso, logo no início de uma crise.

⁴ Resumo do trabalho: COVARRUBIAS, Jaime García. A transformação da defesa nos EUA e sua aplicação na América Latina. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/covarrubias.pdf>>. Acesso em: 31 de outubro de 2007.

⁵ Atualmente as revisões, bianuais, levam a modificações (evoluções doutrinárias) que anteriormente eram possíveis apenas em períodos de cerca de 40 anos.

operações simultâneos.⁶ Acrescenta-se a isso o perigo da guerra assimétrica como a principal ameaça oriunda das chamadas “nações rebeldes”.⁷

Todos estes aspectos levaram à percepção da urgente necessidade de se realizar uma verdadeira “revolução em assuntos militares” (RAM), culminando, no início do século XXI, com o programa do então candidato George W. Bush de promover um processo de transformação militar.

Esta, com ênfase na guerra assimétrica, teve início quando o Presidente Bush assumiu o cargo e nomeou Donald Rumsfeld Chefe do Departamento de Defesa. No entanto, foram os atentados de 11 de setembro de 2001 que deram um novo enfoque ao projeto. Em outubro daquele ano, um oficial-general da Marinha foi designado para administrar o recém-criado Escritório de Transformação de Forças, subordinado ao Secretário Rumsfeld. A partir de então, foram produzidos vários documentos, tais como: *Defense Leaders on Transformation*, *DoD Six Transformation Goals*, *Training Transformation*, *Future Warfare Joint Vision 2020*, *Military Transformation (Strategic Approach)* e *Transformation Planning Guidance 2003*. Além disso, foram adotadas medidas para que o processo de transformação fosse estendido à Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), mantendo para isto um comando operacional na Europa e criando um novo comando de transformação da Otan, em Norfolk, (Virgínia), sob a direção de um oficial-general norte-americano. Desta forma, verificamos que o processo de transformação da Otan funciona em harmonia com o norte-americano.

Os EUA entendem por transformação o processo capaz de antecipar as mudanças naturais em assuntos da esfera militar e de cooperação, por intermédio de uma combinação de conceitos, capacidades, indivíduos e organizações, explorando as vantagens da nação e protegendo-se contra as vulnerabilidades assimétricas. Isso mantém uma posição estratégica adequada para sustentar a paz e a estabilidade mundiais. Um outro conceito mencionado é a “esfera de ação militar e cooperação”, abrangendo assim não somente a guerra. Outros conceitos importantes dizem respeito às necessidades de proteger-se das “ameaças assimétricas” e de “sustentar a posição estratégica”.⁸

Este processo de transformação se inclui na estratégia da *preemption* (antecipação), inaugurada após os acontecimentos de 11 de setembro, conceito que se diferencia da *prevention* (prevenção), já que se trata de uma resposta decididamente ofensiva diante de uma eventual ameaça que pareça ser iminente.⁹ De qualquer forma, a transformação militar consiste em gerar uma força militar que seja um instrumento real de ataque preventivo, isto é, rápido, de pronta resposta e letal.¹⁰

Para entender o correto significado da transformação, é necessário que se conheça bem o contexto dos objetivos da política de defesa e princípios estratégicos adotados pelos EUA. Os objetivos da política de defesa são proteger os aliados e amigos, dissuadir rivalidades militares, dissuadir ameaças aos interesses dos EUA e, se as medidas dissuasórias falharem, derrotar militarmente o inimigo. Por outro lado, os princípios estratégicos adotados são: defender os EUA e projetar o poder

⁶ Como, por exemplo, um eventual conflito simultâneo contra o Iraque e a Coreia do Norte, situação que exigiria enorme esforço logístico.

⁷ Neste tipo de guerra, as armas de destruição em massa e a neutralização do sistema tecnológico são consideradas os maiores perigos.

⁸ Departamento de Defesa dos EUA, *Transformation Planning Guidance*, abril 2003, p. 3.

⁹ Ao estabelecer a diferença entre *prevention* (prevenção) e *preemption* (antecipação), o autor entende que para aplicar esta última é necessário ser uma potência mundial.

¹⁰ O conceito foi lançado na *Estratégia Nacional de Segurança* (2002). Entretanto, o conceito é antigo e foi abordado por Beaufre e outros, em seu livro *Dissuasão e Estratégia*.

militar, controlar riscos, estreitar alianças, ter capacidades flexíveis e móveis, ampliar a posição global dos EUA e desenvolver uma ampla esfera de capacidades militares e transformar a defesa.¹¹

Portanto, o processo de transformação envolve o combate e a gestão das forças armadas, bem como a cooperação e a integração dos demais instrumentos do poder nacional.

A esse respeito, o então Secretário Rumsfeld foi muito claro ao afirmar que é inútil transformar apenas as Forças Armadas, deixando de lado o setor da defesa na sua totalidade. A estratégia consiste em modificar a cultura por intermédio de uma liderança inovadora e em modificar os processos e as capacidades por intermédio da transformação das Forças Armadas.

Os principais responsáveis pelo processo de transformação do setor de defesa norte-americano são o secretário de Defesa, o chefe do Estado-Maior Combinado e o diretor do Escritório de Transformação. Logo abaixo, as responsabilidades de execução estão a cargo dos comandos operacionais.

O processo de transformação do setor de defesa dos EUA em andamento serve aos seis objetivos operacionais identificados em 2001, a saber:

- proteger as bases críticas das operações;
- projetar e apoiar as forças impedindo o acesso das ameaças;
- negar refúgios ao inimigo;
- assegurar os sistemas de informação;
- fortalecer as capacidades dos sistemas espaciais; e
- desenvolver o sistema combinado de forças com informática e uma plataforma tecnológica adequada.

Este último ponto é o eixo fundamental do processo de transformação.¹²

A experiência que melhor comprova o progresso tecnológico do sistema de comando e controle norte-americano é o fato de que no desencadeamento inicial da guerra no Afeganistão — a primeira guerra deste século — o comandante das tropas não estava no teatro de guerra, mas na Flórida (EUA). Isso porque a plataforma tecnológica de seu quartel-general lhe assegurava maior eficiência estando na Flórida do que nas montanhas do Afeganistão. Em outras palavras, o comandante estava “mais próximo” de suas tropas, ficando na Flórida, do que se houvesse se deslocado para o Afeganistão.¹³

As bases sobre as quais se apóia o processo de transformação são basicamente as seguintes: explorar as vantagens de inteligência, desenvolver e experimentar conceitos e desenvolver a transformação das capacidades.¹⁴

Uma das medidas mais importantes e que vai ao encontro da transformação da defesa foi a decisão de organizar o sistema *Homeland Security*, encarregado da defesa do próprio território nacional. Desde a sua criação, o *Department of Homeland Security* (DHS) vincula-se ao projeto de transformação do setor da defesa, interagindo com este.

Como se sabe, as ações desenvolvidas em situações de crise e de conflito se dividem em três fases. Na primeira fase se convence, persuade (pelos meios diplomáticos) e dissuade (pela existência dos meios militares). Na segunda fase, consolida-se o poder coercitivo e na últi-

¹¹ Nos EUA, a diferença entre persuasão e dissuasão é entendida da seguinte forma: a primeira é uma atitude mais diplomática e a segunda dá maior ênfase ao instrumento militar. Veja *Dissuasion as a Strategic Concept*, *Strategic Fórum*, de Richard Kugler, número 196, dezembro de 2002.

¹² Revisão Quadrienal de Defesa (*Quadrennial Defense Review — QDR*). Informação anual prestada pelo Departamento de Defesa para o Presidente do Congresso.

¹³ Esta situação foi amplamente debatida na imprensa durante os meses da guerra (para muitos militares antigos, esta situação inédita não era bem compreendida, gerando acalorados debates nos jornais da época).

¹⁴ Departamento de Defesa dos EUA: *Military Transformation, A Strategic Approach*, outono de 2003, p. 20-26.

ma fase se restaura a situação. Neste âmbito, comparando a ação — quanto à intensidade e à duração — das Forças Armadas em transformação com a das tropas tradicionais, verifica-se que as primeiras têm capacidade de participar com mais credibilidade na etapa dissuasiva, operar com maior potencial, rapidez e liberdade de ação, obtendo os resultados almejados em prazos mais curtos e com menores custos. Isso significa que se trata de forças aptas para a estratégia da antecipação.

Concluindo, a transformação está orientada para a estratégia da antecipação. Talvez a contro-
vérsia esteja na atuação da força militar na etapa de restauração, pois como se sabe, as forças “transformadas” (ou em transformação) são mais qualitativas e dispõem de efetivos mais reduzidos. Esta situação é observada atualmente no Iraque, onde as mesmas forças que tiveram êxito na segunda fase (coercitiva) encontraram muitas dificuldades para cumprir suas tarefas na terceira fase (restauração), havendo a necessidade de se incrementar os efetivos das tropas de ocupação.

A transformação das Forças Armadas Portuguesas — um modelo¹⁵

*“As Forças Armadas constituem um elemento fundamental da soberania nacional e um instrumento essencial da componente externa da política de defesa”.*¹⁶

Nesta era da informação, as fontes e a distribuição de poder estão irremediavelmente alteradas. Qualquer entidade com acesso à rede global pode explorar o poder acumulado pelo conhecimento milenar de milhões de mentes.

Outrora, o território e o trabalho físico eram as maiores fontes de poder. Hoje, deram lugar ao intelecto, à informação e à tecnologia.¹⁷

Nesse âmbito, as inúmeras iniciativas instituídas para disseminar as vantagens da Sociedade da Informação e do Conhecimento terão de encontrar repercussão na modernização das Forças Armadas portuguesas (FA). O *Livro Branco da Defesa Nacional*, em 2001, afirmava que “o processo de reestruturação em curso nas Forças Armadas está indissociavelmente ligado à utilização de tecnologias de informação de gestão e comunicações, como instrumento indispensável para potenciar as capacidades operacionais e, simultaneamente, otimizar recursos”.¹⁸

a. Dimensão estratégica da transformação

A guerra, como produto do pensamento, sofre, naturalmente, mutações através dos tempos. A perspectiva atual da era da informação introduz uma complexidade maior no planeamento e execução das operações. Influenciada por imperativos globais, e catalisada por avanços tecnológicos, necessita de uma estratégia adequada ao seu emprego. Apesar da mudança do caráter da guerra, a estratégia, como resultante do pensamento militar, continuará a ser uma ciência e uma arte de desenvolver e utilizar o poder nacional para atingir fins políticos.

Na transformação militar, assumem principal preponderância os modos de ação estratégica, no sentido de gerarem, estruturarem e utilizarem os recursos. Nesse sentido, o General

¹⁵ Resumo do trabalho: VICENTE, João Paulo Nunes. Uma Reflexão Atual sobre a Transformação das Forças Armadas Portuguesas. *Air & Space Power Journal* [on line]. s.l. e s.d. Disponível em: <<http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-p/2007/4tri07.htm>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2008.

¹⁶ Aníbal Cavaco Silva, Presidente da República e Comandante Supremo das Forças Armadas portuguesas, por ocasião de discurso em cerimônia militar do dia 10 de junho de 2006.

¹⁷ ALBERTS, David S.; HAYES, Richard E. *Power to the Edge: command and control in the information age*. Washington D.C.: CCRP, 2003.

¹⁸ Ministério da Defesa Nacional. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Lisboa: MDN, 2001. p. 96.

Loureiro dos Santos define a *Estratégia Genética* como aquela que visa gerar os meios (humanos, materiais, doutrina e morais) para o cumprimento da missão, enquanto a *Estratégia Estrutural* visa à articulação desses meios.¹⁹ Intimamente ligada a estas, está a *Estratégia Operacional*, que determina “(...) como devem ser utilizados os meios existentes, atendendo às suas características e possibilidades, para se alcançarem os objetivos superiormente fixados”.²⁰

Nesta época dominada pelas operações centradas em rede, não poderemos esquecer que para operar uma capacidade na sua plenitude operacional é necessário que a Estratégia Genética, indispensável para a sua definição e edificação, tenha em consideração, para além dos custos de aquisição, os recursos necessários para a sua operação e sustentação.²⁰

b. Pressupostos e condicionantes da transformação nacional

Como consequência da situação económica nacional e de uma aparente, porém ilusória, redução das ameaças à segurança e à defesa de Portugal, emerge na sociedade portuguesa, da mesma forma nas congêneres europeias, uma percepção das Forças Armadas como um encargo desnecessário. Devemos por isso alertar para a necessidade de ser dada merecida divulgação e reconhecimento à contribuição das Forças Armadas para o desenvolvimento da sociedade, por

meio da realização de tarefas essenciais para o bem-estar da população.

Desde abril de 1986, mais de 20 mil militares portugueses participaram em teatros de operações internacionais, contribuindo para uma afirmação da política externa nacional. Os ensinamentos recolhidos nas inúmeras participações internacionais devem ser aproveitados para modernizar estruturas, conceitos e mentalidades.

Adicionalmente, a ênfase atual na capacidade de combate ao terrorismo, como estratégia ativa e ofensiva, representa uma afirmação de soberania, dignidade e prestígio nacionais. Nesse âmbito, Portugal pode ter necessidade de disponibilizar forças para a execução de operações preventivas, preemptivas²¹ ou operações de imposição ou manutenção de paz.

c. Definição de objetivos e orientação estratégica

A Constituição da República portuguesa estabelece que “a defesa nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas” e que “incumbe às Forças Armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais

¹⁹ SANTOS, José Alberto Loureiro dos. *A Transformação Genética e Estrutural nas Forças Armadas*. In: MONSANTO, Ricardo; GARCIA, Francisco (coord.). *Seminário Portugal e a Transformação na Segurança e na Defesa*. Lisboa: AM/IAEM, 2004. p. 221.

²⁰ ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto do. *A Transformação no Emprego de Forças*. In: MONSANTO, Ricardo; GARCIA, Francisco (coord.). *Seminário Portugal e a Transformação na Segurança e na Defesa*. Lisboa: AM/IAEM, 2004. p. 237.

²¹ É fundamental que se faça a distinção entre ataque preventivo e preemptivo. Ataque preemptivo, ou em antecipação, consiste em uma ação imediata com base na prova de que um inimigo está prestes a atacar (por exemplo, o ataque de Israel em 1967 contra o Egito). A guerra preventiva envolve operações militares para evitar um risco futuro plausível, mas hipotético (como os *raids* dos EUA contra a Líbia e a invasão do Iraque). Mesmo a França, que se opôs veementemente à invasão do Iraque, consagra, na sua lei de programação militar 2003-08, a possibilidade de uma ação preventiva, desde que reconhecida uma situação de ameaça explícita.

do Estado português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte”.²²

Portanto, constituem objetivos da política de defesa: a garantia da independência nacional, da integridade do espaço territorial, da liberdade e da segurança dos cidadãos e da salvaguarda dos interesses nacionais, como também no quadro de uma segurança cooperativa, a participação ativa na produção de segurança internacional e, em particular, em missões internacionais de gestão de crises, de caráter humanitário e de apoio à paz.

Luís Amado salienta que “a globalização das ameaças e dos riscos faz com que nenhum Estado, independentemente das suas capacidades militares, esteja hoje em condições de garantir por si só a sua própria segurança. (...) É neste contexto que a Aliança Atlântica, (...) procura adaptar-se às novas condicionantes geoestratégicas, no quadro de um exigente e complexo processo de transformação”. Acrescenta ainda que os desafios colocados pelo processo de transformação da Otan são também um importante “agente de mudança, modernizador das Forças Armadas portuguesas”.²³

O novo Conceito Estratégico Militar (CEM), aprovado em 2004, identifica e orienta os esforços de preparação e emprego das capacidades militares, definindo vários níveis de ambição para planeamento estratégico de forças, de acordo com cenários prováveis. A capacidade de empreender campanhas conjuntas e combinadas constitui uma resposta aos desafios do novo ambiente estratégico.

No que se refere ao componente terrestre, este deve ser capaz de assegurar o emprego sustentado e simultâneo de um batalhão em três teatros de operações; o empenho em alternativa de uma brigada em um único teatro de operações; capacidades para garantir a mobilidade tática e flexibilidade de emprego para conduzir operações de nível batalhão; a disponibilidade permanente de forças de operações especiais; meios orgânicos de defesa antiaérea de pontos sensíveis no território nacional; os meios de vigilância e controle do território nacional e outras missões de interesse público.

d. Condicionantes do potencial estratégico

A imposição da vontade nacional na arena internacional é potenciada por variados fatores, desde os geográficos, económicos e financeiros até políticos, históricos, psicológicos, militares ou, como sintetizado por Raymond Aron: espaço, recursos e a capacidade de ação coletiva.²⁴

No entanto, a concretização dos objetivos nacionais depara-se com um rol de obstáculos e condicionantes que impedem o fortalecimento do nosso potencial estratégico. Estes fatores incluem, entre outros, restrições orçamentárias; resistência cultural, organizacional e burocrática; efeitos decorrentes da sustentação dos sistemas de armas de legado e das aquisições em curso; vulnerabilidade das indústrias nacionais de defesa e tecnologia e implicações resultantes da adaptação de tecnologias civis em operações militares.

Apesar de não existir consenso nos diversos autores e escolas que estudam os fatores de potencial estratégico, passaremos a tecer algumas considerações sobre os aspectos de

²² Constituição da República portuguesa, *Diário da República*, nº 173, I série-A, 24 de julho de 2004.

²³ AMADO, Luís. O Diálogo do Mediterrâneo e o Futuro da OTAN. *Expresso* (8 Abr 2006): 25.

²⁴ ARON, Raymond. *Paz e Guerra Entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. p.107.

ordem estrutural, tais como o fator financeiro, tecnológico e cultural, evidenciando os condicionantes para o processo de transformação das Forças Armadas.

1) Capacidade financeira

As despesas com a Defesa são amplamente conhecidas como insuficientes, tendo-se registrado sucessivas reduções abaixo da percentagem recomendada pela Otan (2% do Produto Interno Bruto — PIB). Verifica-se, contudo, que esta tendência se estende aos membros europeus da Otan, no seu conjunto.

Por outro lado, da análise das despesas resulta a constatação de gastos excessivos com pessoal, em detrimento das operações e equipamento. Tendo como referência o ano de 2003, a média dos países que integram a Otan de gastos com pessoal gira em torno de 54%, enquanto Portugal apresenta 78%. Quanto ao investimento efetuado em equipamento, referente ao mesmo ano, os membros da Otan investem cerca de 16% do seu orçamento de defesa, contra os 7% portugueses. Esta análise mostra que a repartição dos orçamentos está ainda longe das percentagens recomendadas de 50% para pessoal, 25% para operação e manutenção e 25% para investimento em equipamentos.

2) Inovação tecnológica

O aumento de produtividade característico da era da informação depende em larga escala da capacidade que as organizações demonstram em atrair, treinar e reter uma força de trabalho altamente especializada. Uma combinação de especialistas em tecnologias da informação com uma força mais bem educada para explorar a informação. No entanto, o atraso científico e tecnológico do país tem conseqüências nas Forças Armadas, colocando entraves ao recrutamento de recursos

especiais, ao mesmo tempo que diminui as oportunidades de colaboração nacional.

Por isso, é fundamental que as Forças Armadas estejam na primeira linha da inovação, por intermédio de exemplos de excelência e de sucesso, contribuindo para gerar um efeito mobilizador nacional, confirmando-se como um dos segmentos mais modernos do Estado, sendo em si mesmas um fator de modernização e de internacionalização de Portugal.

3) Cultura organizacional e vontade política

É normalmente aceito que os esforços para um processo de modernização se reduzem, em última análise, à capacidade financeira disponível. No entanto, o grande desafio do processo de transformação reside na mentalidade da sua liderança militar e política. Este período de revolução nos assuntos militares se estende para muito além da tecnologia, abarcando aspectos culturais e se refletindo na nossa forma de pensar. Concomitantemente, requer mudanças dramáticas na doutrina e nos conceitos organizacionais e operacionais. Assim, está implícito que, além de uma mudança tecnológica, serão necessárias mudanças na forma de pensar o uso da tecnologia. Subjacente a estas mudanças está a cultura militar, por muitos considerada como o fator mais importante na eficácia militar, assim como no processo de inovação entre guerras.

As organizações de grandes dimensões são extremamente conservadoras, avessas ao risco e altamente burocratizadas, características em conflito com a necessidade de inovação e mudança. A natureza das burocracias confere uma rigidez organizacional na busca de uma redução de risco e na manutenção da certeza dos resultados.

Essa combinação de fatores as torna resistentes à mudança, em virtude de poder afetar a sua estabilidade, tanto em nível das operações

do Estado português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte”.²²

Portanto, constituem objetivos da política de defesa: a garantia da independência nacional, da integridade do espaço territorial, da liberdade e da segurança dos cidadãos e da salvaguarda dos interesses nacionais, como também no quadro de uma segurança cooperativa, a participação ativa na produção de segurança internacional e, em particular, em missões internacionais de gestão de crises, de caráter humanitário e de apoio à paz.

Luís Amado salienta que “a globalização das ameaças e dos riscos faz com que nenhum Estado, independentemente das suas capacidades militares, esteja hoje em condições de garantir por si só a sua própria segurança. (...) É neste contexto que a Aliança Atlântica, (...) procura adaptar-se às novas condicionantes geoestratégicas, no quadro de um exigente e complexo processo de transformação”. Acrescenta ainda que os desafios colocados pelo processo de transformação da Otan são também um importante “agente de mudança, modernizador das Forças Armadas portuguesas”.²³

O novo Conceito Estratégico Militar (CEM), aprovado em 2004, identifica e orienta os esforços de preparação e emprego das capacidades militares, definindo vários níveis de ambição para planeamento estratégico de forças, de acordo com cenários prováveis. A capacidade de empreender campanhas conjuntas e combinadas constitui uma resposta aos desafios do novo ambiente estratégico.

No que se refere ao componente terrestre, este deve ser capaz de assegurar o emprego sustentado e simultâneo de um batalhão em três teatros de operações; o empenho em alternativa de uma brigada em um único teatro de operações; capacidades para garantir a mobilidade tática e flexibilidade de emprego para conduzir operações de nível batalhão; a disponibilidade permanente de forças de operações especiais; meios orgânicos de defesa antiaérea de pontos sensíveis no território nacional; os meios de vigilância e controle do território nacional e outras missões de interesse público.

d. Condicionantes do potencial estratégico

A imposição da vontade nacional na arena internacional é potenciada por variados fatores, desde os geográficos, económicos e financeiros até políticos, históricos, psicológicos, militares ou, como sintetizado por Raymond Aron: espaço, recursos e a capacidade de ação coletiva.²⁴

No entanto, a concretização dos objetivos nacionais depara-se com um rol de obstáculos e condicionantes que impedem o fortalecimento do nosso potencial estratégico. Estes fatores incluem, entre outros, restrições orçamentárias; resistência cultural, organizacional e burocrática; efeitos decorrentes da sustentação dos sistemas de armas de legado e das aquisições em curso; vulnerabilidade das indústrias nacionais de defesa e tecnologia e implicações resultantes da adaptação de tecnologias civis em operações militares.

Apesar de não existir consenso nos diversos autores e escolas que estudam os fatores de potencial estratégico, passaremos a tecer algumas considerações sobre os aspectos de

²² Constituição da República portuguesa, *Diário da República*, nº 173, I série-A, 24 de julho de 2004.

²³ AMADO, Luís. O Diálogo do Mediterrâneo e o Futuro da OTAN. *Expresso* (8 Abr 2006): 25.

²⁴ ARON, Raymond. *Paz e Guerra Entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. p.107.

ordem estrutural, tais como o fator financeiro, tecnológico e cultural, evidenciando os condicionantes para o processo de transformação das Forças Armadas.

1) Capacidade financeira

As despesas com a Defesa são amplamente conhecidas como insuficientes, tendo-se registrado sucessivas reduções abaixo da percentagem recomendada pela Otan (2% do Produto Interno Bruto — PIB). Verifica-se, contudo, que esta tendência se estende aos membros europeus da Otan, no seu conjunto.

Por outro lado, da análise das despesas resulta a constatação de gastos excessivos com pessoal, em detrimento das operações e equipamento. Tendo como referência o ano de 2003, a média dos países que integram a Otan de gastos com pessoal gira em torno de 54%, enquanto Portugal apresenta 78%. Quanto ao investimento efetuado em equipamento, referente ao mesmo ano, os membros da Otan investem cerca de 16% do seu orçamento de defesa, contra os 7% portugueses. Esta análise mostra que a repartição dos orçamentos está ainda longe das percentagens recomendadas de 50% para pessoal, 25% para operação e manutenção e 25% para investimento em equipamentos.

2) Inovação tecnológica

O aumento de produtividade característico da era da informação depende em larga escala da capacidade que as organizações demonstram em atrair, treinar e reter uma força de trabalho altamente especializada. Uma combinação de especialistas em tecnologias da informação com uma força mais bem educada para explorar a informação. No entanto, o atraso científico e tecnológico do país tem conseqüências nas Forças Armadas, colocando entraves ao recrutamento de recursos

especiais, ao mesmo tempo que diminui as oportunidades de colaboração nacional.

Por isso, é fundamental que as Forças Armadas estejam na primeira linha da inovação, por intermédio de exemplos de excelência e de sucesso, contribuindo para gerar um efeito mobilizador nacional, confirmando-se como um dos segmentos mais modernos do Estado, sendo em si mesmas um fator de modernização e de internacionalização de Portugal.

3) Cultura organizacional e vontade política

É normalmente aceito que os esforços para um processo de modernização se reduzem, em última análise, à capacidade financeira disponível. No entanto, o grande desafio do processo de transformação reside na mentalidade da sua liderança militar e política. Este período de revolução nos assuntos militares se estende para muito além da tecnologia, abarcando aspectos culturais e se refletindo na nossa forma de pensar. Concomitantemente, requer mudanças dramáticas na doutrina e nos conceitos organizacionais e operacionais. Assim, está implícito que, além de uma mudança tecnológica, serão necessárias mudanças na forma de pensar o uso da tecnologia. Subjacente a estas mudanças está a cultura militar, por muitos considerada como o fator mais importante na eficácia militar, assim como no processo de inovação entre guerras.

As organizações de grandes dimensões são extremamente conservadoras, avessas ao risco e altamente burocratizadas, características em conflito com a necessidade de inovação e mudança. A natureza das burocracias confere uma rigidez organizacional na busca de uma redução de risco e na manutenção da certeza dos resultados.

Essa combinação de fatores as torna resistentes à mudança, em virtude de poder afetar a sua estabilidade, tanto em nível das operações

correntes como em nível dos aspectos doutrinários e do equilíbrio hierárquico.

Também a mentalidade terá de sofrer alterações, abandonando a perspectiva centrada na plataforma ou no ramo militar que a emprega, para uma visão centrada nas capacidades e nos efeitos resultantes do seu emprego. As lições aprendidas dos conflitos recentes revelam a necessidade de operação conjunta como multiplicadora da eficácia militar. Nesse sentido torna-se absolutamente necessária a formação e o treinamento conjuntos.

Este processo deverá ser alvo de precisa avaliação, tendo em conta que implica alterações para culturas, orçamentos e programas de cada ramo das Forças Armadas. As diferentes idéias sobre o futuro da Segurança e Defesa, assim como diferentes visões conceituais deste processo podem impedir a verdadeira transformação.

e. Orquestração das prioridades estratégicas de emprego das FA em operações internacionais

São condições indispensáveis para o cumprimento dos objetivos da Política de Defesa Nacional a adequada programação financeira dos recursos e a modernização seletiva dos equipamentos. No entanto, é necessário definir as prioridades de preparação e emprego desses recursos.

A relevância dessa definição será aumentada se conseguirmos estabelecer a importância relativa das capacidades, observando o contexto estratégico em que nos enquadrámos e a probabilidade de emprego de forças. Segundo os cenários prospectivos estabelecidos, é possível extrair uma ênfase considerável nas operações internacionais, na sua maior parte ações humanitárias e participações em operações de média ou baixa intensidade. No entanto, são revelados cenários de emprego de forças em ope-

rações de alta intensidade, o que coloca a tónica na necessidade de os pequenos poderes desenvolverem forças capazes de participar em operações no mais alto nível de exigência militar, denominadas nível 1.

Observa-se ainda que o nível de decisão internacional, nesta era de soberania partilhada, reflete a capacidade de participação militar em operações internacionais, mesmo em números reduzidos. Nesse âmbito, avança com a necessidade de Portugal, como pequeno poder, saber adaptar-se para aproveitar as vantagens relativas dessa condição:

- forças menores, porém capacidades mais alargadas (não significando mais baratas);
- peso relativo maior para o emprego do mesmo número de forças, à medida que as operações futuras tendem a reduzir o número de homens envolvidos;
- forças futuras com equipamento mais rápido facilitam mobilidade e sustentação;
- exigência acrescida em termos humanos, mais do que em termos materiais, fazendo emergir como vantagens relativas as capacidades associadas às forças portuguesas de versatilidade, adaptabilidade, diálogo e improvisação.

A priorização das funções operacionais deve refletir, por isso, um equilíbrio entre as funções cruciais e aquelas nas quais ganhos significativos possam ser alcançados com um investimento relativamente baixo.

O objetivo de conduzir operações militares em um ambiente sofisticado de informação é uma aspiração essencial para as operações futuras, implicando um Sistema de Forças Nacional flexível e com agilidade necessária para ser projetado e operar em conjunto com as forças de coligação, em um equilíbrio entre capacidades nacionais e aliadas.

Esta priorização estratégica deve abranger um espaço temporal de 15 a 20 anos, identificando a gama de funções militares a serem conduzidas em um ambiente em rede e o nível de ligação requerido. Só por essa definição e priorização é que será possível orientar os esforços de investigação, desenvolvimento e aquisição.

O imperativo de transformar torna-se implícito nesta abordagem, quando, a partir do momento em que os outros se transformam, não nos resta alternativa. É uma necessidade, ou fatalidade. É uma transformação seletiva assentada na ligação em rede de capacidades operacionais essenciais que garantam a eficácia e a eficiência na execução das missões militares superiormente determinadas, desde operações de combate, operações em tempo de paz, operações interagências ou operações de não-combate em coligação.

f. Aferição dos esforços de mudança

Considerando o modelo estabelecido por Thomas Mahnken²⁵ para avaliar o progresso das organizações militares, com base em potenciais indicadores de transformação, podemos extrair paralelismos que enquadrem o esforço nacional. Segundo esse autor, as organizações militares desenvolvem novas aproximações ao combate em três fases distintas, mas complementares: especulação, experimentação e implementação. No entanto, a definição de um modelo não estará completa se não forem estabelecidos indicadores da mudança que permitam avaliar o sucesso das medidas implementadas.

Em uma primeira fase de especulação e debate acadêmico, podemos estabelecer como indicadores de sucesso a abundância de estudos acadêmicos e instituições que procedam à análise e divulgação dos princípios da nova ciência militar. De forma complementar, a análise dos conflitos e dos esforços internacionais de inovação permitem retirar lições valiosas.

Em uma fase posterior de experimentação, pretende-se que sejam estabelecidas organizações responsáveis por projetos piloto, no âmbito de desenvolvimento de conceitos e experimentação, aplicando os novos métodos de combate em “jogos de guerra” e na formação de unidades militares experimentais.

Na fase final de implementação, é essencial o comprometimento da liderança, apoiando os novos processos por meio da atribuição de recursos e do desenvolvimento de uma estratégia formal de transformação. A preparação de unidades militares inovadoras e a revisão doutrinária, organizacional e tecnológica, permitem um acréscimo do produto operacional das Forças Armadas.

1) Fase de especulação

Apesar de estarmos atravessando um período fértil de discussão acadêmica, não há ainda documentos oficiais sobre a temática, pelo menos de consulta aberta ao público. Os poucos estudos disponíveis a ele em geral são incipientes na sua abrangência e não estabelecem as ambições estratégicas neste campo ou um plano de ação detalhado para a transformação das Forças Armadas. Como consequência disso, durante a fase de pesquisa para este estudo, registramos grandes dificuldades em encontrar diretivas oficiais sobre a temática da

²⁵ MAHNKEN, Thomas. *The Diffusion of the Emerging RMA in Asia: A Preliminary Assessment*. In: GOLDMAN, Emily; MAHNKEN Thomas (eds.). *The information Revolution in Military Affairs in Asia*. New York: Palgrave MacMillan, 2004. p. 212-214.

transformação. Anseia-se, então, por um incremento da discussão pública, a começar pela produção e disseminação de documentação oficial.

2) Fase de experimentação

Apesar de esforços em nível do Estado-Maior Geral para estabelecer uma célula de desenvolvimento de conceitos e experimentação, as competências nacionais no âmbito da modelação e simulação, particularmente em ambientes em rede, estão em fase inicial de harmonização de métodos, programas e atividades de um modo integrado. Esta área de desenvolvimento é encarada como crucial para testar e incorporar novas metodologias e avanços tecnológicos.

De forma separada, os vários ramos desenvolvem projetos experimentais, como o “Soldado do Futuro” do Exército ou o desenvolvimento de veículos aéreos não tripulados por parte da Força Aérea. Em nível da simulação e jogos de guerra, são conhecidos, entre outros, o sistema VIGRESTE,²⁶ utilizado pelo Exército, os sistemas de simulação de condições de navegação, empregados pela Marinha ou os sistemas de simulação de vôo desenvolvidos para o treinamento de pilotos da Força Aérea.

3) Fase de implementação

A modernização, do ponto de vista das capacidades, terá de ser acompanhada por uma transformação estratégica das vontades, dos processos e da organização; uma transformação de mentalidades, em uma perspectiva *top-down*,

desde o nível estratégico até os elementos de cada força.

Uma liderança consciente e determinada promove uma melhor e mais rápida aceitação e adesão dos escalões subordinados a uma nova mentalidade. Simultaneamente e de forma complementar, torna-se necessária uma aproximação *bottom-up* de elementos convictos que sirvam de exemplo e motivem os seguidores, constituindo-se como uma base ampla de “guerreiros do conhecimento”.

Partindo da premissa de que existe a vontade de mudar, podemos afirmar que o processo de adesão à mudança se baseia em uma aproximação por blocos, começando pela base que sustenta um processo de transformação mais audacioso e a longo prazo.

A interoperabilidade em todos os níveis é um catalisador desse processo, tornando-se fundamental para a consciência situacional e para decisões oportunas. Tanto os sistemas como as organizações, e mesmo os indivíduos, têm de funcionar de forma eficaz em conjunto. Devemos, por isso, fomentar uma convergência doutrinária entre as Forças Armadas europeias, procurando alcançar uma capacidade de operação em rede.

g. Modelo estratégico de transformação das Forças Armadas

Apesar de não existir um único modelo para a transformação, reconhecemos como proposta mais indicada a tríade composta por *visão, cultura e avaliação*.²⁷

²⁶ VIGRESTE — Visualização Gráfica e Estudo do Terreno em Modelo Digital 3D. O projeto VIGRESTE corresponde a uma aplicação na área da simulação e ajuda à decisão, englobando, entre outros aspectos, a Visualização Gráfica e Estudo do Terreno (2D e 3D), para apoio ao planeamento e ações de Estado-Maior, bem como simulação nas diferentes áreas (temas táticos, tiro, sistemas de armas, comunicações, guerra eletrônica etc.).

²⁷ McCLINTOCK, Bruce. *Transformation Trinity: Vision, Culture, Assessment*. *Joint Force Quarterly*, Washington D.C., nº 26. Institute for National Strategic Studies (outono de 2000). p. 27-31.

Segundo este modelo, o processo de transformação é facilitado quando a liderança de topo articula uma visão coerente e congruente da conduta futura de combate. Esta incerteza do ambiente estratégico realça a importância do gênio visionário do líder militar e civil. A sua ação pode catalisar ou sabotar quaisquer iniciativas de inovação, à medida que a liderança é uma arte de influência sobre um grupo para alcançar um objetivo comum. Considerando uma organização, o nível estratégico de liderança influencia a sua cultura.

A cultura militar é o principal catalisador da inovação militar, encorajando o debate vigoroso sobre o futuro da organização, o estudo e a experimentação durante os períodos entreguerras. O líder transformacional, à semelhança dos seus antecessores, continua a necessitar das competências científicas, aliadas aos conhecimentos técnicos e da arte operacional para inovar e influenciar a cultura da organização.

Quando esta visão é disseminada por uma cultura militar receptiva a teorias inovadoras, resta complementar esta tríade com uma avaliação honesta das metas propostas. Estas dimensões são constantemente influenciadas pelo ambiente estratégico no qual decorre a transformação, impedindo uma previsão quantitativa dos resultados.

A visão desgarrada de uma estratégia para a sua operacionalização não sobrevive. Para ser disseminada e fazer perdurar no tempo os seus efeitos, terá de ser integrada em uma estratégia nacional, com objetivos, prioridades, linhas de ação, indicadores e metas de avaliação.

h. Considerações finais

“Todo planeamento estratégico-militar deriva da visão que se tem da guerra futura, que resulta de uma interpretação teórica sobre a(s) guerra(s) passada(s) e as suas possibilidades de evolução”.²⁸

Nesta era da informação, os problemas de segurança são cada vez mais complexos e as situações evoluem de forma mais dinâmica, com efeitos imprevisíveis. A previsão e o planeamento estratégico se tornam tarefas complexas e paradoxais.

O planeamento tradicional, com base em ameaças, satisfaz as necessidades de segurança, mas não se mostrou adequado para o novo ambiente estratégico. A adoção do planeamento com base em capacidades, apesar de mais indicado, ainda possui algumas características indesejáveis, como por exemplo, a incapacidade de decidir, com certeza razoável, sobre quais as capacidades mais indicadas.

Estamos em uma fase embrionária de mudança, na qual qualquer conclusão deve ser encarada como sugestão, proporcionando um incentivo para a reflexão profunda sobre esta temática. No entanto, apesar da ambigüidade e incerteza do futuro, uma coisa é certa: **a transformação irá acontecer. É uma fatalidade.** A grande dificuldade é determinar quando, quanto, de que forma e com que conseqüências. A resposta depende, entre outros elementos, da definição da ambição operacional, da ameaça esperada, das capacidades desejadas e dos recursos disponíveis. ☺

²⁸ DUARTE, António Duarte. A Visão de Guerra Total no Pensamento Militar. *Nação e Defesa*, Lisboa, nº 112. Instituto da Defesa Nacional, Outono/Inverno de 2005. p. 35.