

A transformação da defesa e sua aplicação no Brasil*

Jaime Garcia Covarrubias

*O conceito transformação de defesa foi lançado na Estratégia Nacional de Segurança, nos Estados Unidos, em 2002. Entretanto, o conceito é antigo, tendo sido abordado por Beaufre e outros, em seu livro *Dissuasão e Estratégia*.*

As denominadas novas ameaças referem-se aos riscos a que ficaram sujeitos todos os países após a Guerra Fria. A partir de então, esse conceito começa a surgir mais intensamente, revelando a necessidade de reformar o setor da defesa dos países, a fim de desenvolver as capacidades necessárias para enfrentar tais ameaças.

Assim sendo, diversos países concordaram que as novas ameaças eram, entre outras, o crescente desemprego, a marginalidade social, as migrações descontroladas, o narcotráfico, o terrorismo em todas as suas formas, o crime organizado, as violações dos direitos humanos, a degradação do meio ambiente e as discriminações diversas.

Essa situação complica-se ainda mais com o fato de que alguns países identificam, ou melhor, confundem o conceito de segurança nacional com segurança pública. Em virtude desses

fatos confusos, ao longo dos anos, intensificou-se a necessidade de se definir as diferenças entre Defesa e Segurança. Qual é o âmbito de uma e de outra? Sem dúvida, isso é uma discussão de interesse mais acadêmico que político. Há uma posição denominada visão instrumental da defesa, na qual a segurança é somente um “efeito”. Por sua vez a segurança pública, que se confunde com o “efeito” segurança, é um dos instrumentos que o Estado possui, da mesma forma que a defesa, saúde, educação e habitação para resolver seus problemas, nesse caso, a segurança das pessoas. Porém, o que significa uma defesa instrumental? Significa que se, em função da magnitude e do tipo da ameaça ou problema, o Estado resolve ou precisa utilizar as forças armadas para resolvê-los, a ameaça será considerada de defesa. Por outro lado, se o problema — por exemplo, Aids — exige o sistema de saúde para ser resolvido, simplesmente é um

*Colaboração do Comando de Operações Terrestres – COTER. Adequação do texto do seguinte trabalho: COVARRUBIAS, Jaime Garcia. A Transformação da Defesa nos EUA e sua Aplicação na América Latina. *Military Review*. mai/jun. 2005. Disponível em: <http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/covarubias.pdf> Acesso em: 31 out. 2007.

problema próprio do setor de saúde. Em suma, o instrumento a ser empregado definirá se a ameaça é própria do setor de defesa ou é um problema relativo a outro setor.

Obviamente, haverá ameaças que são nitidamente de uma determinada natureza, exigindo um instrumento muito preciso para resolvê-lo. Por exemplo, se um país é invadido militarmente, não há dúvida de que essa circunstância (ou ameaça) é própria da defesa e, portanto, requer um aparato militar para resolvê-la. Nesse caso, a “natureza” da ameaça é, sem dúvida, própria do âmbito da defesa. Por sua vez, as forças armadas, como instrumento de defesa, têm uma destinação: foram criadas para cumprir uma missão e são dotadas de capacidades para serem eficazes e eficientes no seu cumprimento, além de terem uma base constitucional que as regula. O lógico é empregá-las dentro desses preceitos. Por sua vez, o próprio Estado terá que desenvolver suas capacidades específicas para resolver os diferentes tipos de problemas ou ameaças. Por exemplo, desenvolver um bom sistema de saúde que controle a AIDS, uma estrutura educacional adequada, iniciativas que resolvam a miséria etc.

Não obstante, há uma intenção de descaracterizar o setor da defesa, porém, é importante salientar que os países concordam que o principal papel das forças armadas continua sendo a defesa da soberania nacional e reconhecem tacitamente que cada país tem liberdade para definir um âmbito próprio de ameaças específicas. Isso concede liberdade de ação aos países no que diz respeito à validação de suas hipóteses de guerra, em geral com os países

limítrofes, que deverão ser resolvidas ou apaziguadas pelos próprios países por meio de entendimentos bilaterais.

É essencial ter muito claro que, no Mundo de hoje, haverá três cenários que poderão entrar em vigor simultaneamente. 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, em que as forças armadas deverão se envolver e aprofundar medidas de dissuasão concretas, reais e plausíveis. O terceiro cenário é a guerra ou conflito armado, com o emprego militar dos meios de defesa. Esses 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. Da mesma forma, em qualquer momento poderá ser parte de uma crise ou de grande tensão em alguma parte.

No cenário estratégico atual, os setores de Defesa terão que cumprir quatro missões principais. A primeira é resolver as ameaças tradicionais ou eventual ataque militar; a segunda, as chamadas novas ameaças; a terceira, cumprir com os compromissos estratégicos do país, como as operações de manutenção de paz, entre outros; finalmente, participar do desenvolvimento nacional, de acordo como o papel subsidiário do Estado em uma política de mercado. Adicionalmente, e como quinta tarefa, poderão ser acrescentadas as funções de Segurança Pública, quando a polícia depender do setor da Defesa. Cada país priorizará soberanamente essas missões, de

acordo com a sua situação particular. Assim sendo, antes de resolver qualquer processo de reforma do setor, terão que serem cumpridos três requisitos preliminares. Inicialmente, esclarecer a confusão conceitual entre defesa e segurança. Qualquer opção é válida, porém o inconveniente é a confusão em si, já que esta tem um impacto muito grande no cumprimento das tarefas do setor da Defesa. Em seguida, identificar e hierarquizar os quatro papéis que as forças armadas irão desempenhar na atualidade. Finalmente, definir a extensão desejada à reforma militar e as causas que a motivam.

As experiências dos países foram revisadas minuciosamente e os novos enfoques foram comparados, agora com uma visão dinâmica, assumindo que atualmente as modificações são muito rápidas tornando bianuais as necessidades de revisões realizadas anteriormente em períodos de 40 anos. Talvez o ensinamento mais importante tenha sido 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 da Segunda Guerra Mundial — um soldado na trincheira está tão informado da evolução política da guerra quanto a opinião pública ou seus próprios comandantes. Acrescente-se a isso, o perigo da guerra assimétrica como a principal ameaça das chamadas *rogue nations* (nações rebeldes). Nesse tipo de guerra, as armas de destruição em massa e a neutralização do sistema tecnológico aparecem como os maiores perigos. Todos esses fatos dão início à urgente necessidade de se realizar uma verdadeira “revolução” em assuntos militares.

A definição de transformação é bastante explícita. Entende-se por transformação o processo de antecipar as mudanças naturais em assuntos da esfera militar e de cooperação, por meio de uma combinação de conceitos, capacidades, indivíduos e organizações, explorando as vantagens da nação e protegendo-se contra as vulnerabilidades assimétricas. O acima mencionado mantém uma posição estratégica adequada para sustentar a *Transformação da Defesa*.

O conceito fundamental da definição é “antecipar-se a mudanças naturais”, o que implica reconhecer que há mudanças que transcendem a vontade dos homens e que é necessário acompanhá-las. Um outro conceito mencionado é a “esfera de ação militar e cooperação”, abrangendo assim não somente a guerra. Outros conceitos importantes são as necessidades de proteger-se das “ameaças assimétricas” e de “sustentar a posição estratégica” — Força de Paz. Esse 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.

Por outro lado, a estratégia consiste em modificar a cultura por intermédio de uma liderança inovadora e em modificar os processos e as capacidades por meio da Transformação das Forças Armadas. O prazo para o Projeto deve ser de aproximadamente 20 anos. A transformação é um processo permanente, que terá um início, mas que não terá um término. As bases sobre as quais se apóia esse projeto são basicamente as seguintes: explorar as vantagens de inteligência, desenvolver e experimentar concei-

tos e desenvolver a transformação das capacidades. Em poucas palavras, as forças em transformação têm capacidade de participar com mais credibilidade na etapa dissuasiva, operar com maior potencial, rapidez e liberdade de ação, alternando favoravelmente as condições iniciais e obter os resultados almejados em prazos mais breves, despendendo de menos recursos.

Sob uma perspectiva teórica, as forças armadas apóiam-se em três conceitos básicos. O primeiro é a sua destinação, já que estas foram criadas para cumprir uma tarefa que a sociedade concedeu-lhes, desde a sua concepção. Em segundo lugar, o estado de direito outorgou-lhes uma base legal e jurídica e em terceiro lugar, o Estado permite-lhes certas capacidades para que cumpram as tarefas de sua destinação em conformidade com sua base legal e jurídica. Esses três pilares básicos interagem e quando um é modificado, essa ação repercute sobre os outros. Por exemplo, a Constituição paraguaia estabelece que a nação renuncia à guerra e que suas forças armadas são defensivas. Essa alteração na estrutura jurídico-legal reflete, de certo modo, na destinação e obviamente nas capacidades das Forças Armadas paraguayas, que deverão ser defensivas. No caso das grandes potências, as modificações não se concentram na destinação nem tampouco são jurídicos legais, porém se referem diretamente a suas capacidades, como é o caso da essência da transformação militar nos EUA. No Brasil, transformar as forças armadas significa uma mudança radical na sua destinação, nas normas que a regem e nas suas capacidades.

Definitivamente, todas as decisões políticas, adotadas pela defesa, repercutem na estrutura organizacional das forças armadas, no denominado “modelo de forças”. Isto é, novas missões exigem um novo modelo para as forças militares. Se acrescentarmos missões ou tarefas às forças armadas, teremos que pensar em gerar as capacidades necessárias. Hoje, trabalha-se simultaneamente com três conceitos. No Mundo atual, há uma definição para esses conceitos sendo a adaptação, a modernização e a transformação etapas de um mesmo processo, que basicamente está dividido em curto, médio e longo prazo. No caso do Brasil, as interpretações mais adequadas seriam: adaptação, que consiste em adequar as estruturas existentes para continuarem cumprindo as tarefas previstas; modernização, em otimizar as capacidades para cumprir da melhor maneira as missões previstas; transformação, em desenvolver novas capacidades para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções em combate. Conseqüentemente, se um país decide reformar ou reestruturar seu setor de defesa, deverá analisar com muito cuidado esses conceitos.

Ao expor este tema, insistimos que não se trata de aplicar fórmulas alienígenas, muito menos copiar modelos, mas sim levar em consideração as tendências, aproveitando os aspectos aplicáveis, mantendo as devidas proporções e respeitando as especificidades. Conforme esse critério, seria particularmente interessante que se discutisse profundamente a idéia de transformação militar — poderia coincidir em parte com o conceito de versatilidade — com o objetivo de tirar conclusões para o nosso Exército. Tal

procedimento é recomendável em virtude da possibilidade de os processos de modernização perderem seus efeitos, mais cedo ou mais tarde, resultando na necessidade de realizar uma transformação mais integral nas forças armadas. A esse respeito, deve se pressupor que os processos futuros ou de transformação militar deveriam levar em consideração, pelo menos, os seguintes aspectos: Primeiro, definir claramente o modelo estratégico a ser adotado, visto que deste originar-se-á a estrutura organizacional da força. Da mesma maneira, como hierarquizar as missões adequadas para os tempos atuais, isto é:

1. a hipótese de guerra (ameaças convencionais);
2. ameaças novas ou não convencionais;
3. compromissos estratégicos;
4. papel no desenvolvimento.

Por exemplo, para o Uruguai, os compromissos estratégicos são a primeira prioridade. Para o Chile, provavelmente as ameaças convencionais sejam prioritárias. Para a Venezuela, possivelmente o papel no desenvolvimento nacional seja o prioritário, enquanto para a Colômbia, serão as ameaças não convencionais. É importante conceber as forças armadas como um instrumento da política exterior e não somente em função de hipóteses fronteiriças, às vezes desvinculadas dos interesses e das oportunidades dos Estados. Esse conceito produz uma mudança nos pressupostos, dado que se contrapõe ao fundamento no qual muitas forças apoiaram-se durante todo o século passado.

Hoje é necessário desenvolver capacidades combinadas e com possibilidades de interoperabilidade internacional, adotar organizações mais ligeiras e polivalentes, dotadas de reservas móveis; paralelamente preparar forças para desempenho eficiente em operações multinacionais; definir claramente sua função no desenvolvimento nacional, tomando cuidado para que sua função principal não seja deturpada, sendo ainda indispensável desenvolver as capacidades para executar as “novas missões”, embora as ameaças não sejam novas; prever uma coordenação militar-policial eficaz na área indefinida, “zona cinza”, onde as forças policiais são empregadas em ações típicas de combate por necessidade de alguns países. Além disso, é importante destacar que, em vários países, a polícia subordina-se ao Ministério da Defesa. A questão no Brasil é definir se almejamos modernizar ou transformar as forças armadas ou se, por motivo da escassez de recursos ou por necessidade do país, só poderemos adaptá-la. O fato de estabelecer novas missões para as Forças Armadas, obriga a efetuar sua transformação, sendo fundamental a aquisição de novas capacidades. Em suma, no Brasil, transformar as Forças Armadas significa abordar os três pilares fundamentais, isto é, sua destinação, a norma jurídico-constitucional que as regula e as capacidades de que necessitam.

Finalmente, uma simples reflexão: Por que as Forças Armadas deveriam se transformar?

Porque sua principal obrigação é se antecipar aos acontecimentos e não ser surpreendida por eles. ☉