



O ASSUNTO MAIS IMPORTANTE

A Reforma Legislativa do Sistema de Segurança Nacional

James R. Locher III

O SISTEMA DE SEGURANÇA nacional que o presidente usa para administrar os instrumentos de poder nacional e a maneira pela qual o Congresso supervisiona e financia o sistema não concedem a agilidade requerida para proteger os EUA e seus interesses num mundo em constante transformação e progressivamente complexo. Desde 11 de Setembro e do Furacão Katrina até as guerras no Afeganistão e Iraque e as emergentes ameaças ao nosso país, os desafios à segurança nacional no século XXI exigem comunicação mais eficaz de lado a lado dos tradicionais limites organizacionais. Para enfrentar esses desafios são necessárias uma visão comum, cultura organizacional e melhor integração de habilidades e capacidades.

O sistema de segurança nacional atual foi baseado nas lições da II Guerra Mundial e projetado para capacitar o presidente a lutar na Guerra Fria. Muitas das suposições apoiadas nesse sistema não são mais válidas. O mundo mudou e os EUA precisam se ajustar de uma forma proporcional às novas realidades que afetam a sua segurança. O sistema atual dá ao presidente uma seleção de opções limitadas para lidar com os assuntos de segurança nacional e causa uma demasiada dependência ao instrumento militar do poder nacional. O custo de não mudar o sistema é financeiramente insustentável e poderia ser catastrófico em termos de vidas norte-americanas. Para fazer as mudanças necessárias, o Governo dos EUA precisa de uma reforma regulamentar, legislativa e uma supervisão congressional abrangente das autoridades que governam o sistema de segurança nacional, que já tem 60 anos de idade. O Projeto de Reforma da Segurança Nacional (*PNSR* — sigla em inglês) foi instituído em setembro de 2006, como uma parceria público-privada, para apoiar o processo de reforma.

Origens do Sistema de Segurança Nacional

O sistema de segurança nacional dos EUA foi planejado para uma era diferente, quando a segurança nacional era principalmente uma função das capacidades militares exercidas por um departamento. Na época em que o Ato de Segurança Nacional de 1947 — a legislação que estabeleceu esse sistema — foi escrito, os EUA tinham recentemente emergido da II Guerra Mundial como um gigante econômico e industrial praticamente não contestado. A ameaça principal para os Estados Unidos era a União

Não confunda entusiasmo com capacidade.

—General Peter J. Schoomaker,
Comandante do Comando de Operações Especiais dos EUA, 2000

James R. Lochler atualmente é diretor-executivo do Projeto de Reforma da Segurança Nacional, uma iniciativa apartidária patrocinada pelo Centro de Estudos para a Presidência, uma entidade sem fins lucrativos. O Sr. Locher foi o arquiteto principal do Ato Goldwater-Nichols de 1986, que modernizou o sistema militar de uma forma conjunta. Posteriormente, ele envolveu-se com a aprovação da Emenda Nunn-Cohen e serviu como assistente-secretário de defesa para operações especiais e conflitos de baixa intensidade.

FOTO: Destroços de um helicóptero Sea Stallion incendiado durante a Operação Desert One, que fracassou na tentativa de resgate de reféns do Irã em abril de 1980. Problemas existentes entre as forças singulares durante a missão eventualmente levaram à aprovação do projeto de lei Godwater-Nichols seis anos mais tarde.

(cortesia do historiador do 1st Special Operations Wing)

Onde estava o sistema de segurança nacional? Quando as águas da enchente retrocedem e os mortos são contados, o que deu errado durante a terrível semana, que tornou uma moderna metrópole americana de quase meio milhão de pessoas inabitável e iniciou o maior êxodo desde a Guerra Civil, está começando a ficar claro. Oficiais federais, do estado e locais falharam em dar ouvidos às previsões de desastre dos especialistas meteorológicos. Planos de evacuação, nunca práticos, foram completamente descartados para os mais pobres e menos aptos de Nova Orleans. Quando as águas da enchente subiram, como tinha sido predito, as equipes de resgate, pessoal médico e energia elétrica, necessários para combater a situação, sumiram. Agravando a catástrofe natural havia uma criada pelo homem: a incapacidade dos governos federal, estadual e local de trabalharem juntos diante de um desastre previsto há muito tempo. Em muitos casos, os recursos disponíveis não foram usados, seja pelos trens da Amtrak, que poderiam ter levado os evacuados para um local seguro antes da tempestade, ou pelas forças militares da 82ª Divisão Aeroterrestre, que passou dias esperando por uma ordem que nunca chegou. As comunicações foram tão inviáveis que o Corpo de Engenheiros do Exército foi incapaz de informar ao resto do governo, por horas cruciais, que as barragens em Nova Orleans tinham rompido.

—Susan B. Glasser e Michael Grunwald, “The Steady Buildup to a City’s Chaos,” *The Washington Post*, Domingo, 11 de setembro de 2005.

Soviética, com o seu emergente arsenal nuclear de mísseis balísticos e com suas forças convencionais estacionadas nas fronteiras dos aliados europeus e japoneses dos EUA.

Como as grandes operações de combate e a dissuasão nuclear eram o foco principal da estratégia de segurança nacional, o sistema de segurança nacional exigia somente a coordenação limitada entre os departamentos e agências estruturados verticalmente. Os arquitetos do sistema de segurança nacional não consideraram muito as estruturas e processos que pudessem ser necessários entre os departamentos. O Conselho de Segurança Nacional, o único órgão que podia coordenar as atividades dos diferentes departamentos, era uma reflexão tardia do Ato de Segurança Nacional de 1947.

Administrando a Segurança Nacional no Século XXI

Qualquer que fosse sua adequação na era antiga, o sistema de segurança nacional de hoje é um anacronismo inábil mal-adequado ao ambiente estratégico atual. A estrutura vertical planejada para mobilizar os recursos industriais contra um único competidor tem se tornado assim perigosamente inadequada. Conforme foi registrado no Centro para o Estudo da Ampla Reforma Estratégica da Presidência, “As estruturas e doutrinas que a nação desenvolveu para vencer a Guerra Fria se tornam fraquezas em alguns casos, com muitas de suas suposições sendo já inválidas.”¹

De terrorismo global, ataques cibernéticos e desafios à neutralidade de espaço, até cavaleiros armados no Sudão, líderes religiosos transnacionais no Iraque e limpeza étnica nos Bálcãs, os desafios para a segurança nacional de hoje opõem-se às categorias tradicionais. A segurança nacional agora envolve um amplo arranjo de assuntos, que somente podem ser abordados com um grupo abrangente de capacidades altamente integradas e cuidadosamente calibradas.

A interdependência econômica e social do sistema contemporâneo global exige que os EUA sejam capazes de agir globalmente com mais precisão e com menos conseqüências inesperadas — este último porque prejuízos secundários podem agora incorrer em maiores responsabilidades estratégicas. A globalização também facilita o alastramento de doenças, tecnologia, idéias e organizações com uma velocidade nunca antes imaginada.

O ambiente político exige que os EUA sejam capazes de tratar com as ações e intenções de muitos outros estados, bem como com os atores regionais e não-governamentais recém-habilitados. Nosso mundo é muito mais elástico

Não importa quão adequado foi numa época passada, o sistema de segurança nacional é um pesado anacronismo não adaptado para o atual ambiente estratégico.

“Problemas Reais; Conseqüências Reais”

Em outubro de 2000, o agente do FBI, Ali Soufan, estava investigando os ataques no *USS Cole*. Trabalhando o dia inteiro em Iêmen, o agente Soufan encontrou uma possível conexão entre o ataque a bomba e a Al-Qaeda na pessoa de Khallad, um jihadista perneta. No passar dos meses seguintes, o agente Soufan enviaria múltiplos pedidos à CIA solicitando mais informação sobre o organizador terrorista Khallad, especificamente em conjunção com uma alegada reunião dos agentes da Al-Qaeda em Kuala Lumpur, na Malásia. A informação da CIA poderia ter levado o agente Soufan a descobrir que dois dos futuros seqüestradores de 11 de Setembro tinham comparecido nessa reunião. Ele poderia tê-los identificado na sua presente localização: os EUA. Três vezes foi negada a informação ao agente Soufan, que ele — e o povo americano — precisavam tão desesperadamente. Como resultado, numa combinação de disputas por acesso a recursos e capital entre as agências de segurança nacional, má vontade em partilhar informação, falha em identificar ameaças reais à segurança nacional dos EUA e mesmo hostilidade pessoal contribuíram para o sucesso de um dos mais destrutivos ataques terroristas da história. Por quase dois anos, dois elementos da Al-Qaeda moraram nos EUA com o conhecimento da CIA. Se essa informação tivesse sido partilhada com o FBI, cidadãos americanos poderiam estar vivendo num mundo diferente hoje. O agente Soufan não sabia disso na época, mas ele era a melhor oportunidade de parar os ataques de 11 de Setembro. Nosso sistema de segurança nacional impediu que informação crítica para a segurança dos EUA alcançasse o povo com a maior necessidade. Como resultado direto dessa falha na segurança nacional, mais de 2.000 pessoas perderam suas vidas em solo norte-americano.

hoje do que durante a Guerra Fria, quando amigos e inimigos estavam em ordem impecável dentro de alianças fixas. Essas alianças tornavam bem mais fácil prever como os estados atuariam em qualquer situação; por conseguinte, os contingentes militares com os quais tínhamos que planejar e treinar eram em número limitado. Hoje, o fim de somente uma ameaça e a elevação de ameaças difusas enfraqueceram as nossas alianças. Frequentemente é difícil predizer como os estados reagirão em qualquer crise. Temos que estar preparados para um amplo arranjo de contingências. Ao mesmo tempo, atores regionais e não-governamentais podem exercer uma influência bem maior, por meio de tecnologias que permitem maior coordenação de suas atividades e aumentam o impacto destrutivo de suas ações. Muitas dessas mesmas tecnologias estão enfraquecendo a capacidade das nações-estado de exercerem responsabilidades tradicionais de soberania.

O emergente ambiente de segurança está sendo configurado por pressões demográficas que não estavam presentes em 1947. A explosão populacional em estados subdesenvolvidos e suas ascendentes aspirações de obter prosperidade

econômica e segurança ameaçam as condições de estabilidade no mundo desenvolvido. Uma maior mobilidade individual através das fronteiras e acesso a informação na internet acentuam as disparidades econômicas. As percepções de exploração econômica ataçaram uma indignação difundida entre os estados subdesenvolvidos, quando eles se comparam com as vantagens desfrutadas pelo mundo desenvolvido.

Como resultado, os EUA enfrentarão uma inimidade dinâmica e talvez imprevisível. Assuntos incendiários assim como áreas geográficas vulneráveis podem se elevar subitamente da obscuridade até uma significância estratégica (tal como energia, confrontos culturais, efeitos no aquecimento global, escassez de comida e doenças). Os EUA serão frequentemente incapazes de antecipar as capacidades exatas necessárias para enfrentar a próxima crise.

Hoje, os EUA carecem da agilidade de enfrentar essas prioridades estratégicas em desenvolvimento. A fraqueza inerente ao sistema de segurança nacional contemporâneo é bem mais grave do que antes. Pandemias poderiam ameaçar grandes partes da população se, por exemplo, os Serviços de Saúde e Assistência Social bem como estado

e governo local fracassassem em se comunicar efetivamente. Terroristas poderão empregar armas de destruição em massa mais facilmente dentro do país se o Departamento de Segurança Nacional e o Departamento de Defesa continuarem a permitir a rígida definição de suas áreas de responsabilidades domésticas e estrangeiras. Se um dispositivo nuclear fosse detonado no solo norte-americano, quem seria responsável por enfrentar as conseqüências? Como lidará o governo com a contaminação, desintegração doméstica e a inevitável imobilização econômica caótica que provavelmente levaria a uma falta de alimentos? A consideração de tal cenário caótico é desafortunadamente provável e deveria nos catalisar para a urgência de uma reforma do sistema de segurança nacional.

O Sistema versus a Liderança

Muitos dizem que liderança é fundamental para a solução desses problemas. Não há, certamente, um substituto para boa liderança e sem ela nenhum sistema será adequado. Entretanto, um bom líder sozinho não é suficiente e não precisamos fazer uma escolha entre os dois. Precisamos ambos. Os líderes por si mesmos não podem lidar com as complexidades que emergem dos desafios do

De todas as numerosas burocracias envolvidas na segurança nacional hoje, todas operam pela lente de sua própria cultura organizacional. Não há uma cultura governamental nacional comum, que facilite o desenvolvimento dos objetivos nacionais comuns e uma visão compartilhada.

século XXI. Precisamos de um *sistema* que possa trazer coerência à maneira que o nosso governo nacional compreende e responde a esses desafios. Das numerosas burocracias envolvidas na nossa segurança social hoje, todas operam por meio dos olhos de sua própria cultura organizacional. Não há uma cultura nacional comum que facilite o

desenvolvimento dos objetivos nacionais comuns e uma visão compartilhada. Também, não há um dispositivo que o presidente possa usar para impor a implementação de suas decisões pelos departamentos.

Quando o presidente é capaz de realizar cooperação entre departamentos, geralmente ocorre somente porque personalidades compatíveis estão servindo nos cargos certos no tempo certo. Tais ocorrências de cooperação excepcional são louváveis, mas a nação e sua segurança não podem depender de tal casualidade.

Reforma na Década de 1980 e Reforma Hoje

Os desafios de integrar e coordenar os instrumentos de poder nacional hoje são análogos, em algumas formas, aos problemas que o Departamento de Defesa enfrentou na década de 1980, quando, na esteira das derrotas no Vietnã, Beirute, Granada e Irã, tornou-se claro que os EUA precisavam reformar o modo com que suas forças singulares operavam juntas. Desafortunadamente, os esforços internos do Pentágono de encorajar operações combinadas voluntárias fizeram progresso pouco significativo. Os defensores da “cooperação entre as forças singulares” eram freqüentemente condenados ao ostracismo por superiores, que visualizavam tais iniciativas como ameaças a seus orçamentos, poder e prestígio. Freqüentemente, líderes superiores, de uma forma não sutil, se dedicavam aos interesses de suas forças singulares acima dos esforços destinados a obter uma melhor economia de recursos e esforços conjuntos, mais concentrados no benefício da defesa comum. No final das contas, foi necessária uma ação parlamentar para forçar o Departamento de Defesa a assegurar cooperação e compatibilidade entre as forças singulares.

Hoje, numerosos departamentos e agências do governo continuam, tanto com sutileza quanto abertamente, a resistir aos esforços de integrá-los formal e institucionalmente num sistema abrangente de segurança nacional. Isso obstrui a capacidade da nação de cumprir os crescentes requerimentos de segurança. As complexas e variadas ameaças de segurança opondo-se aos EUA exigem uma melhor cooperação e sincronização. Muitos dos bons esforços



Força Aérea dos EUA, Sargento William Greer

Soldados, pessoal da USAID e iraquianos nativos da área caminham por um mercado durante uma missão em Taji, Iraque, 8 de fevereiro de 2008.

para melhorar nossa capacidade de executar operações de estabilização e reconstrução, tais como a Diretriz de Defesa 3000.5, a Diretriz Presidencial de Segurança Nacional Nº 44 e o Sistema de Administração de Interagências, têm sido frustrados por burocracias que não foram projetadas para funcionarem juntas dessa maneira. O Gabinete do Diretor de Inteligência Nacional, que está fazendo um magnífico progresso sob o seu “Plano de 500 dias” para se reorganizar e se adestrar para os desafios do século XXI, está encontrando dificuldades em se integrar e se alinhar com as diferentes partes da comunidade de inteligência. Em cada etapa, a cultura organizacional e orçamentos independentes resistem à colaboração.

Por outro lado, os problemas que enfrentamos hoje são muito diferentes dos que enfrentávamos nos anos 80. A reforma de interagências envolve uma escala muito maior, abrangendo muitos departamentos e agências e envolvendo o gabinete executivo do presidente. Existem pontos constitucionais a serem considerados. O problema é também mais complicado no sentido que envolve numerosos comitês congressionais,

departamentos e agências cujos principais “trabalhos diários” não envolvem a segurança nacional.

A necessidade de reforma da segurança nacional não é limitada a outros departamentos e agências do sistema de interagências. Precisa também incluir o Departamento de Defesa.

Embora o ambiente estratégico do futuro prometa ser dinâmico e difícil de prever, existe um consenso que certas ameaças são mais prováveis do que outras. Os EUA não foram bem sucedidos em reorientar as funções principais do Departamento de Defesa para lidar com essas prováveis ameaças. Por exemplo, embora o Departamento de Defesa tenha aumentado a sua atenção para o planejamento de missões envolvendo insurgências étnicas e estados enfraquecidos, a maioria das grandes aquisições está ainda concentrada num grande inimigo simétrico. Embora os EUA necessitem se proteger estrategicamente contra a emergência de competidores com capacidades similares, a probabilidade de curto prazo de uma grande guerra simétrica é insignificante. Por outro lado, as forças militares têm assumido — ou foram

forçadas a assumir — alguns tipos de missão para as quais não foram planejadas. Apoio para propaganda pública e ajuda ao desenvolvimento têm sido mescladas com as operações de contra-insurgência e estabilidade. Agora, o Departamento de Defesa está examinando a necessidade de um “sistema de reserva civil”. Tal postura de preencher lacunas na nossa caixa de ferramentas nacionais resultará em custos insustentáveis e altos gastos. O processo atual de despesas do orçamento suplementar da Defesa provavelmente estará sujeito a novas reduções e análise num futuro próximo. Isso possivelmente reduzirá a capacidade das forças militares de se prepararem e executarem tais missões subsidiárias. Essas missões, contudo, são essenciais para a segurança e os EUA têm que estar preparados para encontrar outras formas de executá-las.

Ao mesmo tempo, contudo, o governo proporciona uma quantidade insuficiente de recursos necessários a outros departamentos tais como o Departamento de Estado, cujas capacidades principais incluem a diplomacia e a assistência ao exterior. Como uma nação, permanecemos presos numa mentalidade que mais ou menos vê as relações internacionais como eram há duzentos anos: formais, com relações de alto-nível entre os governos de nação-estados unitários, cada um dos quais tem uma maneira similar conveniente de se coordenar com outros estados. Esse mundo não existe mais. Embora relações entre estados permaneçam um aspecto essencial do sistema internacional, os efeitos da globalização criaram incontáveis formas pelas quais estados e sociedades se comunicam uns com os outros e respondem a eventos. Ações que afetam a estabilidade da segurança nacional e internacional freqüentemente ocorrem nos níveis abaixo das conversas oficiais bilaterais tradicionais ou multilaterais.

Esses mesmos efeitos da globalização também adicionaram novas dimensões internacionais à jurisdição dos departamentos e agências do governo dos EUA, tradicionalmente domésticos. A Agência de Proteção do Meio Ambiente trata com mudanças climáticas mundiais. O Departamento

de Saúde e Serviço Social tem que estar engajado decisivamente com as organizações de saúde mundiais para proteger, de modo responsável, a saúde dos cidadãos norte-americanos. Entretanto, apesar dessa tendência, o governo permanece concentrado no gerenciamento de crises em relações internacionais, somente lidando com problemas quando eles não podem mais ser ignorados. Quando isso acontece, os líderes têm severamente limitadas as suas opções, que freqüentemente os levam a responder com força militar. O sistema de segurança nacional não facilita a formulação e a execução de políticas de segurança nacional abrangentes de longo prazo, que podem diminuir a possibilidade de ameaças antes que elas se materializem.

Em geral, os EUA encaram grandes desafios para assegurar que são capazes de projetar poder e influência de forma eficiente e construtiva no século XXI. Se os EUA não reformarem seu sistema para enfrentar as necessidades da nova era, correrão o risco de conseqüências desastrosas. Por causa da natureza das burocracias, não é razoável esperar que as instituições por si mesmas iniciem uma reforma bem sucedida — e mesmo se fossem capazes de fazê-la, tal reforma não seria sustentável sem importantes mudanças na supervisão pelo Congresso. O sistema inteiro precisa de uma revisão total e somente o Congresso pode efetuar esse tipo de mudança.

O Projeto de Reforma da Segurança Nacional

Para atender às necessidades de reforma, cidadãos interessados de diversas formações profissionais e políticas têm se unido para criar o Projeto de Reforma da Segurança Nacional (*PNSR* — sigla em Inglês). Membros do projeto são unânimes no pensamento que o governo não possui a capacidade de prover recursos e integrar os instrumentos do poder nacional, de uma forma adequada, para atender às necessidades de segurança presentes e futuras.

Esse esforço cooperativo público/privado está engajado em estudar cuidadosamente o sistema

O sistema inteiro precisa uma revisão total e somente o Congresso pode efetuar esse tipo de mudança.

Recomendação nº 75: Relatório do Grupo de Estudo do Iraque

A longo prazo, o Governo dos Estados Unidos precisa melhorar como as suas agências — Defesa, Estado, Agência para o Desenvolvimento Internacional, Fazenda, Justiça, comunidade de inteligência e outros — respondem a uma complexa operação de estabilidade como a que é representada nessa década pela guerra no Iraque e Afeganistão e na década passada por operações nos Bálcãs. Eles precisam de adestramento e executar operações conjuntas além dos limites das agências, seguindo o modelo de Goldwater-Nichols, que provou ser tão bem sucedido com as forças armadas dos EUA.

de segurança nacional para fazer recomendações em como aprimorá-lo e fazê-lo mais receptivo aos desafios atuais, futuros e operacionais. Também, o projeto será atuante no apoio e implementação dessas recomendações. O *PNSR* está tomando uma postura abrangente com relação à reforma de segurança nacional em termos de expansão e desenvolvimento da segurança nacional e em termos do inter-relacionamento entre o ramo executivo e o Congresso.

O esforço tem expectativa de duração de dois anos. A meta é obter a aprovação do novo sistema de segurança nacional logo após a posse do novo presidente. O *PNSR* antecipa que três conjuntos de reformas serão necessários:

- Um novo ato de segurança nacional substituindo muitas cláusulas do ato de 1947.
- Novas diretrizes presidenciais para implementar mudanças que não requeiram regulamentação.
- Emendas nas regras do Senado e da Câmara dos Representantes para prover apoio suficiente e supervisão das atividades de interagências.

O *PNSR* é patrocinado pelo Centro de Estudos para a Presidência, uma organização apartidária, sem fins lucrativos, liderada pelo Embaixador David Abshire em Washington, D.C. O projeto tem mais de 300 membros situados no governo, forças militares, ambiente acadêmico, firmas jurídicas, fundações e indústrias privadas.

A Coalizão Orientadora, um grupo de 21 norte-americanos célebres com ampla experiência de serviço nos setores público e privado, determina a direção estratégica do projeto. Esses indivíduos

asseguram uma meticulosa consideração bipartidária dos assuntos de maior importância e auxiliarão na comunicação dos resultados finais e propostas para o eleitorado no nível nacional e para o público em geral. O *PNSR* também criou recentemente um quadro de assessores e um conselho de assessores governamentais para assegurar ampla contribuição de dados no processo de reforma. O *PNSR* está trabalhando estreitamente com o Grupo de Trabalho de Reforma das Interagências da Câmara dos Representantes, co-presidido pelos congressistas Geoff Davis (Republicano – Kentucky) e Susan Davis (Democrata – Califórnia). Esse grupo bipartidário tem 13 membros. Eles vêm de distintos comitês envolvidos com assuntos de segurança nacional.



Ben Barber, USAID

Um soldado dos EUA conversa com Andrew Passen, líder da Equipe de Reconstrução da Província de Bagdá, numa visita ao distrito da cidade de Abu Nawaz, onde muitos pequenos empréstimos estimularam o comércio, 28 de agosto de 2007.

O *PNSR* tem recebido apoio privado das fundações da Corporação Carnegie de New York, da Corporação General Atlantic e da Fundação

... implementar mudanças no sistema de segurança nacional sem dúvida acarretará um esforço sustentável de longo prazo e exigirá liderança, colaboração e uma visão unificada.

da McCormick Tribune. Apoio gratuito adicional foi provido pelo Centro Estratégico para Estudos Internacionais, Instituto Brookings, Instituição Hoover, Instituto Hudson, Fundação Heritage, MPRI Inc, SAIC e SRA. O Departamento de Segurança Nacional dos Estados Unidos, o Gabinete do Diretor da Inteligência Nacional, o Departamento de Estado e a Universidade de Defesa Nacional também estão ajudando o *PNSR* a promover seus objetivos. O *PNSR* possui relações colaborativas com o Gabinete de Administração de Funcionários e o Grupo de Planejamento Estratégico de Interagências.

O Relatório da Conferência do Ato da Autorização da Defesa Nacional, do ano fiscal de 2008, requer uma avaliação do sistema de segurança nacional por uma organização independente, para a qual foram autorizados US\$ 3 milhões. O Ato de Apropriações de Defesa para 2008 estabeleceu verbas de US\$ 2,4 milhões para esse propósito. Em fevereiro de 2008, o Departamento de Defesa concluiu um acordo cooperativo de US\$ 2,4 milhões com o *PNSR*, o qual conduzirá a avaliação e apresentará o relatório ao Congresso e ao presidente antes de 1º de setembro de 2008. Esse relatório incluirá um abrangente conjunto de soluções e recomendações alternativas, bem como um modelo do Ato de Segurança Nacional para iniciar a discussão sobre a necessidade de uma nova legislação. O *PNSR* também emitirá um relatório interino, em 1º de julho de 2008, concentrado nos problemas de interações, suas causas e suas conseqüências. Esses relatórios estarão disponíveis para análise e comentários públicos no site do *PNSR* (www.PNSR.org).

Com um financiamento separado (ainda não obtido), o *PNSR* tornará as recomendações de 1º de setembro numa completa proposta legislativa, acompanhando o delineamento das diretrizes presidenciais. Após as eleições presidenciais de 2008, o *PNSR* tornará esses produtos disponíveis para consideração pelo presidente eleito e sua equipe. Ao mesmo tempo, o projeto enviará aos líderes congressistas uma versão preliminar das emendas aos regulamentos do Senado e da Câmara dos Representantes.

O Método do Projeto

O *PNSR* tentará obter benefício de alguns dos modelos empregados no desenvolvimento da histórica legislação de Goldwater-Nichols de 1986. Como resultado dessa legislação, o Departamento de Defesa foi transformado de um sistema no qual os interesses pessoais das forças singulares dominavam a distribuição de recursos e decisões de estratégia no sistema de hoje, no qual a participação combinada, com a contribuição de comandos regionais de guerra, impulsiona as decisões estratégicas e de recursos. O sistema reformado deu à nação uma capacidade de alto nível internacional, sem precedentes, de desenvolver, aprimorar, equipar e desdobrar forças militares.

Os sucessos no campo de batalha da *Desert Storm* e na primeira fase das operações *Enduring Freedom* (OEF) e *Iraqi Freedom* (OIF) foram em parte atribuídas à coordenação determinada pela legislação de Goldwater-Nichols. Num marcado contraste, a medíocre e, em alguns casos, a deplorável execução das subseqüentes operações de estabilidade nas OEF e OIF refletem a completa ausência de um processo bem provisionado, disciplinado, coordenado e sincronizado por todo o sistema de segurança nacional.

O *PNSR* também procurará alavancar algumas das metodologias empregadas no desenvolvimento da legislação de Goldwater-Nichols. Essa legislação foi o resultado de um longo processo analítico, que se concentrava em definir problemas e conhecimento das causas antes de entrar na fase de soluções e recomendações. Embora muitos venham para propor modificações baseadas em opiniões próprias de como são os problemas e as soluções,

o sucesso final resulta do emprego de um processo rigoroso, transparente e coletivo para definir e compreender os problemas.

O projeto está atualmente engajado na análise de obstáculos para o desempenho do sistema de segurança nacional. Está primeiramente investigando as ligações entre o Conselho de Segurança Nacional, Conselho de Segurança do Território Nacional, secretarias de governo e comitês de supervisão parlamentar. As teorias de gerenciamento de mudanças sugerem que burocracias e culturas organizacionais podem começar a se envolver organicamente se mudarem inicialmente os requisitos de produtividade e os processos de supervisão. Contudo, implementar mudanças no sistema de segurança nacional sem dúvida acarretará um esforço sustentável de longo prazo e exigirá liderança, colaboração e uma visão unificada.

O projeto está olhando o sistema de segurança nacional pela lente da teoria de efetividade organizacional e seus elementos padrões. Grupos de trabalho analíticos estão configurados em torno desses elementos, os quais incluem capital humano, provisão de recursos, estruturas, processos, supervisão, visão e a administração do conhecimento. O projeto não abordará essa tarefa de uma forma temática ou de acordo com as áreas da missão. Tais abordagens ameaçam prejudicar o resultado do estudo e podem identificar somente algumas das reformas sistêmicas que são necessárias. Ao invés disso, os grupos analisarão uma série de estudos de casos históricos para identificar problemas recorrentes em áreas de destaque em diversas administrações presidenciais. Os resultados compartilhados desses estudos auxiliarão os trabalhos em progresso dos grupos analíticos. Um grupo jurídico abordará a reforma da segurança nacional de uma perspectiva legal e formulará as propostas legislativas do projeto. Um grupo de trabalho de assuntos congressionais se engajará em dialogar com o público sobre a necessidade de reforma da segurança nacional. Finalmente, um grupo de trabalho para a implementação apoiará a ativação da reforma.

Observações Iniciais

Como previsto, a análise do *PNSR* mostra que o Governo do EUA tem tido grande dificuldade em integrar os instrumentos do poder nacional

— embora tenda a se sair melhor em algumas circunstâncias do que em outras. Além disso, o projeto descobriu que, em geral, a integração de agências governamentais está se tornando progressivamente mais difícil assim como se torna progressivamente mais importante.

Uma pergunta inicial na análise do *PNSR* se refere à abrangência da segurança nacional. A definição geral do problema depende muito de como se define segurança nacional. O projeto tem até agora concordado que o escopo da segurança nacional está se alargando, mas ainda tem limites mal definidos. O progresso na resolução de problemas de interagências depende em parte do emergente consenso político da definição e escopo da segurança nacional.

O projeto também está analisando onde problemas do passado relacionados à cooperação e sincronização se originaram: com os legisladores no nível nacional ou com os órgãos regionais e federais encarregados de implementar as políticas. Alguns censuram os órgãos regionais e federais pela insatisfatória implementação das boas políticas no nível nacional. Outros sustentam que os órgãos regionais e federais funcionam bem, mas que têm sido ineficazes porque recebem direção insuficiente dos legisladores nacionais. A análise do *PNSR* mostra, contudo, que as falhas de cooperação e sincronização ocorreram

Não importa quão bem integrados os elementos do poder nacional estejam, se os EUA não estiverem aptos a capacitar a missão no nível certo e fazer rápidos ajustes para satisfazer as circunstâncias mutantes, não serão bem sucedidos.

e continuam a ocorrer em todos os níveis — nacional, regional e federal. Os fracassos não podem ser atribuídos somente aos que fazem as decisões no nível nacional ou a atores no nível regional ou federal; ao invés disso, eles parecem ser inerentes ao sistema.

Os arquitetos do Ato de Segurança Nacional de 1947 não estavam preocupados com a

colaboração de interações. Naquela época, o país precisava de uma mobilização industrial de seus meios em grande escala. Também, parece que alguns desses envolvidos no desenvolvimento da legislação queriam na verdade prevenir muita concentração de poder, para proteger os interesses das organizações individuais ou como um mecanismo contra a tirania. Como consequência, a inabilidade do sistema de interações de compelir os gabinetes individuais das agências e dos departamentos a colaborarem, quase que com o envolvimento do presidente, era e continua a ser, uma séria fraqueza. O presidente simplesmente não possui tempo para dirigir e gerenciar os assuntos mais urgentes, complexos e numerosos que aparecem hoje. A delegação da autoridade para organizar missões de segurança nacional de interações não tem funcionado: o processo tem sido específico e ineficiente.

Outras observações preliminares incluem o seguinte:

- O sistema civil de segurança nacional não treina eficazmente ou cultiva liderança de uma maneira sistemática e prolongada.

- Liderança é um fator crítico no desempenho do sistema de segurança nacional, mas não é o único, e não é necessariamente dominante.

- As culturas organizacionais dos diferentes componentes do nosso sistema de segurança nacional não recompensam colaboração e partilha de informação, nem conduzem ao desenvolvimento de valores, visão ou objetivos comuns.

- A falta de planejamento estratégico para os recursos humanos necessários aos assuntos de segurança nacional encoraja muitos departamentos a terceirizarem trabalho fora de sua capacidade de supervisão e além do que poderia ser considerado eficiente.

- O processo atual de desenvolvimento e execução da política de segurança nacional não integra departamentos e agências do governo sem tradição no sistema de segurança nacional e não proporciona um vínculo formal entre política estratégica e planejamento operacional.

- Não existe um processo estabelecido para acompanhar e assessorar a execução das políticas e planos de segurança nacional.

- Não há um processo de planejamento, metodologia ou vocabulário comum interações.

Dessa forma, é muito difícil vincular estratégia com decisões de distribuição de recursos.

- O governo desvaloriza conhecimento (e em geral o capital humano) e nesse aspecto está fora de ritmo com as tendências comerciais e o ambiente mundial.

- Não importa quão bem integrados os elementos do poder nacional estejam, se os EUA não estiverem aptos a capacitar a missão no nível certo e fazer rápidos ajustes para satisfazer as circunstâncias mutantes não serão bem sucedidos.

- Existe uma inadequada capacidade nas organizações nacionais de segurança civil, especialmente, mas não apenas, para operações expedicionárias ou de pós-conflito.

- Atualmente, existem mecanismos insuficientes para reprogramar ou transferir recursos fácil e rapidamente dentro do sistema nacional de segurança.

Sumário

O sistema de segurança nacional está mostrando sinais de velhice: compartimentalizado, vagaroso e inflexível, continua a restringir o presidente ao limitar a variedade de opções disponíveis para lidar com assuntos de segurança nacional. As ferramentas para gerenciar a segurança nacional foram criadas em 1950 e 1960, quando o mundo era mais previsível; hoje não são mais apropriadas para lidar com os desafios contemporâneos. Para proporcionar a nossa segurança hoje, precisamos de reformas gerais que criarão um sistema de segurança bem mais ágil e hábil. Tais mudanças aumentarão as opções do presidente, levarão a uma eficiência mais elevada numa era de recursos decrescentes e diminuirão, talvez, a dependência da Nação das forças militares para resolver problemas globais. É bem improvável que tais reformas ocorram a menos que sejam efetuadas por meio de nova legislação. Tal legislação também requererá diretrizes presidenciais, bem como liderança com uma visão comum dedicada ao processo de reforma de longo alcance.**MR**

REFERÊNCIAS

1. Center for the Study of the Presidency, A Panel Report for the President and Congress: Comprehensive Strategic Reform (Washington: Center for the Study of the Presidency, 2001), 1.