

## **CAPA: Metodologia de avaliação de conflitos e análise de políticas para os setores de Segurança e Defesa<sup>1</sup>**

Salvador Raza, D.Sc.<sup>2</sup>

### **Estrutura**

Problematização: necessidade geradora  
Ontologia dos Conflitos Adaptativos Complexos  
SDIB: a construção de instituições  
Brechas institucionais apontadas pela aplicação do método CAPA  
A construção da resposta institucional  
Do particular para o geral  
Da teoria à prática

### **Problematização: necessidade geradora**

O conceito e a possibilidade de conflitos violentos entre grupos politicamente organizados no ambiente internacional, seja por motivações étnicas, econômicas, energéticas ou religiosas, têm sido constantes desde tempos imemoriais; enquanto a violência desenvolvida no próprio tecido social é um tema invisível, implicitamente considerado um custo necessário do desenvolvimento. Nos últimos anos, temos testemunhado atrocidades esgarçando esse ambiente em escala inimaginável, colocando o tema da violência contra pessoas comuns no topo da agenda de segurança internacional. Particular atenção tem sido dada às questões do terrorismo, da violência contra civis nos conflitos armados e das guerras de gangues, consideradas em suas múltiplas manifestações.

Esses conflitos, enquanto manifestações fenomenológicas abrigadas genericamente no segmento espectral das infraguerras, ou das guerras híbridas, detêm uma estrutura interna comum que os define e os enquadra na categoria dos Conflitos Adaptativos

---

<sup>1</sup> Esse texto foi originalmente produzido em inglês para a XII Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana no Rio de Janeiro em 7 e 8 de outubro de 2015. Os conceitos e ideias apresentados nesse artigo são de sua inteira responsabilidade e não correspondem a posturas ou políticas de nenhum país ou instituição. O detalhamento dos exemplos protege a confidencialidade dos dados e das fontes. O texto é denso em acrônimos; para facilitar a leitura, alguns são recorrentemente repetidos.

<sup>2</sup> O Dr. Salvador Raza é o criador da metodologia do Redesenho Crítico, da disciplina e metodologia do Desenho de Força, do método CAPA e da Arquitetura de Constructos que sustentam o Modelo SDIB (Security and Defense Institution Building).

Complexos (CAC). Como tal, a especificidade de cada conflito particular nessa categoria depende, ao mesmo tempo, da estrutura de percepções que conforma o contexto interpretativo de suas manifestações, e do cálculo político das instituições requeridas para montar e sustentar respostas possíveis ao fenômeno particularizado por aquela estrutura de percepções. Essa mútua causalidade reconhece e traz de regresso a centralidade da política na solução dos conflitos, obrigando os gestores de segurança e defesa a subordinarem soluções doutrinárias e tecnológicas preferidas a essa relação causal.

Fenômenos isolados, como os CAC, existem, pois, na relação de mútua condicionalidade entre a estrutura de percepções, que os particulariza no ambiente, e a capacidade das instituições em gerar e sustentar respostas condicionalmente adequadas, exequíveis e aceitáveis para sua contenção. Por isso, a noção de adaptativo na qualificação daqueles conflitos, os quais, reagem com câmbios de forma, a cada tentativa de seu enfrentamento.

Este artigo apresenta o processo de Avaliação de Conflitos e Análise de Políticas - método CAPA - *Conflict Assessment and Policy Analysis*, pelas suas iniciais em inglês - como ferramenta útil para decifrar o código dos CAC, possibilitando o desenho de alternativas integradas de forças (*Force Design*), consistentes com as políticas requeridas para a sua consecução, sendo esses processos alojados na metodologia de Redesenho Crítico (Critical Redesign) na área temática da Construção de Instituições de Segurança e Defesa (SDIB: *Security and Defense Institution Building*).

Em sua concepção inovadora, é reconhecido o débito a duas obras metodológico-conceituais: o livro *Theories of Perception and the Concept of Structure*, de Floyd H. Allport, e o artigo *Dilemmas in a General Theory of Planning*, de Horst W. J. Rittel e Melvin M. Webber. J. Essas duas referências sustentam a modelagem teórica e metodológica apresentada. Outras referências omitidas são específicas a componentes subsidiários do método CAPA e da metodologia do Redesenho Crítico a que pertence.

### **Ontologia dos Conflitos Adaptativos Complexos**

Um objeto fenomenológico somente pode ser conceituado quando for operacionalmente possível defini-lo em contraste com o ambiente onde ganha forma. Uma vez conceituado, esse objeto é incorporado ao sistema de significados, geralmente aceitos como válidos, tornando-se veículo para inferências. Por exemplo, a maneira com um dado país conceitua os conflitos potenciais em que está imerso instrui suas opções estratégicas, permitindo,

posteriormente, a decisão sobre a transferência de bases militares para a região. É dessa maneira que a definição operacional determina os significados que cria, dirigindo e circunscrevendo quais estratégias são válidas e não válidas para enfrentar o problema que ela mesma define. Cada definição operacional de um CAC cria as referências necessárias para a formulação das instituições que irão gerar respostas possíveis dentro do contexto em que o próprio conflito ganha significado e evolui.

Na categoria dos CAC, a identificação e a enumeração dos conflitos, em suas múltiplas formas, reconhecem que essa é a maior preocupação atual na comunidade internacional como um todo, constituindo-se na maior ameaça para a paz e a seguridade; concomitantemente, reconhecem que as hipóteses e as premissas que sustentam a lógica articulante desses conflitos condicionam as alternativas de resposta suficiente.

O conceito dos CAC remete à condição de que, para a construção de segurança e defesa, qualquer proposta de uma definição universal de conflito é um exercício semântico destituído de significado analítico. A ontologia dos conflitos, enquanto disciplina que dá tratamento metodológico da condição de existência, natureza, manifestação de realidade e criação de categorias dos fenômenos conflitivos, propõe sempre definições covariantes com o significado, o alcance e a funcionalidade da segurança e da defesa, dentro da mútua relação de condicionalidade entre essas instituições e o significado político de suas manifestações práticas.

O significado político é, pois, o que detém a condição de necessidade crítica na construção de critérios para circunscrever o que sejam os conflitos, o que seja a segurança e o que seja a defesa em suas mútuas relações de condicionalidade. Esse constructo implica que a formulação de tipologia de conflitos seja elaborada pela especificação de sua qualidade, percebida e interpretada na manifestação do estado de variáveis fenomenológicas significativas recorrentes.

Devido a isso, temos a nomeação dos conflitos em suas qualificações - crises internacionais, guerras limitadas, guerra cibernética, insurgência, guerra contra o terror, guerra assimétrica, guerra convencional, guerra de gangues. A lista nunca terá um fim, pois cada evento possui significado diferente para cada país, em cada momento histórico; cada um deles procurando apreender o estado de maturidade de suas instituições e das condições de manifestação dos conflitos, que não são nem constantes nem lineares. A conclusão incontentável é que não há nenhuma "solução ótima" para os conflitos que geram insegurança e demandam o uso instrumental da defesa, nem um desenho "ótimo" da força. Cada uma das alternativas de força, correlacionada a conflitos nominados, depende da estrutura de percepções que modelam

opções de políticas, de procedimentos instrutórios e de marcos referentes, que definem e sustentam essas alternativas frente a uma ponderação de custos e riscos.

A condicionalidade imposta pela estrutura de percepções na distinção dos fenômenos conflituivos dos não conflituivos, dentro do mesmo ambiente de decisões, evidencia que a avaliação dos conflitos é dependente do contexto em que o fenômeno percebido ganha significado enquanto tal, sendo essa avaliação condicionada pelas instituições de segurança e defesa. Essas instituições antecipam alternativas de capacidade para a prevenção, neutralização ou enfrentamento de suas causas, sob uma ponderação de custos e riscos, que evoluem diferentemente em cada dessas condições, impulsados por dinâmicas competitivas distintas.

A multiplicidade de definições de terrorismo, por exemplo, sem que seja possível identificar nenhuma definição predominante, não implica que umas estejam certas e outras erradas. A especificidade de cada uma delas reflete o fluxo de variedade das condições formadoras de contexto, ao mesmo tempo que condiciona a seleção de táticas, técnicas e tecnologias. El Salvador acabou de reconhecer as Maras como organizações terroristas. Um dia, eram gangues; no outro, organizações terroristas. Decerto que não houve mudança repentina na forma como esse fenômeno se deu; o que ocorreu foi uma modificação nas regras semânticas de sua interpretação, ou melhor, no contexto do significado político desse fenômeno.

Pela mesma razão, é ingênuo pensar que a convergência do terrorismo com práticas do crime organizado, denominada CTOC – *Convergence of Terrorism and Organized Crime* seja algo único, particular em si mesmo. O fenômeno passa por um novo filtro de percepções, apontando causas complexas, unindo-se e transmutando-se, impelido por microculturas e tecnologias, cuja simplificação acrítica, ao pretender ser precursor de novas ideias atende apenas a vaidades acadêmicas desconectadas da realidade e sem utilidade. Isso caracteriza erro analítico e uma enorme falta de perspectiva histórica.

O fluxo de variedade, formador de contextos, é constantemente impulsado pela dinâmica e agendas políticas, pela diplomacia, por vetores econômicos e financeiros, pela rede de relacionamentos sociais portadoras da cultura organizacional e dos fluxos de decisões. Isso transcende o entendimento convencional das distinções entre segurança e defesa interna e externa, entre ações militares regulares e irregulares, e mais importante negando a ideia de espectros lineares de tipos discretos e isolados de conflitos.

Diferentes contextos emprestam diferentes significados para um mesmo fenômeno percebido. Uma mudança no contexto altera o significado do fenômeno conflitivo, reorientando sua relação com as instituições que lhe dão forma e que instruem as competências e capacidades

requeridas para sua solução. O contexto determina, pois, o significado político do fenômeno problematizado, enquanto que, simultaneamente, as instituições orientam a construção das políticas por meio dos quais esse significado é definido, concomitantemente com a antecipação de expectativa dos resultados que essas mesmas políticas planteiam na consecução dos problemas.

A dinâmica de formação de contextos leva à configuração de redes de conflitos com arquiteturas variáveis, correlacionadas a redes de sistemas de capacidades, também de arquiteturas variáveis, sendo as duas redes com arquiteturas modeladas por incentivos diferentes, para os atores obterem êxito sustentado (*effectiveness*) na consecução de seus propósitos justificados em contextos, igualmente, diferentes. De um lado, temos atualmente uma crescente rede de atores que alojam seus propósitos em complexas microculturas com fundamentação étnica, religiosa, linguística, ideológica e tribal. De outro, temos atores que alojam seus propósitos em complexos espaços de capacidade (*mission areas*) sob determinação das forças de segurança e defesa.

Embora diferentes em forma, ambos os sistemas de atores compartilham duas similaridades. A primeira é que se torna cada vez mais difícil identificar, em cada lado, diferenças práticas no acionar de seus atores: terror e guerrilha urbana - paramilitares, gangues urbanas e insurgentes de um lado; polícia e militares de outro, dentro da mesma tipologia de conflitos em que eles necessitam interação. A segunda similaridade está na crescente dependência das estruturas civis de redes de informações, das tecnologias aplicadas, dos sistemas comerciais de suprimento logístico.

As duas tendências tornam as forças de segurança e defesa, e as forças de oposição, mais adaptáveis a uma rápida reconfiguração, deixando também extremamente dinâmicos os conflitos definidos contextualmente. O fluxo de modelagem opera em múltiplos eixos: dos conflitos para as forças; das forças para os conflitos; e entre forças, desafiando a lógica atual do planejamento por capacidade (*Capability-Based Planning*). As capacidades emergem nas estruturas de relações dos meios de força, organizações, sistemas de comando e controle, doutrinas e conceito de emprego. A convergência tecnológica possibilita desarticular todo um sistema de capacidades com a desarticulação de apenas uns poucos vínculos entre esses elementos.

A literatura dedicada a técnicas e metodologias de análise enquadrar os CAC na categoria dos problemas evolutivos não estruturados (*wicked problems*) ou problemas de *loops* estranhos. As conclusões são absolutamente convergentes em dois pontos: o problema dos

conflitos adaptativos complexos não apresenta solução única, nem progressão linear - a resposta é sempre estocástica - fazendo com que a qualificação do problema dependa de como os seus padrões recorrentes são reconhecidos no contexto em que eles emergem, e das alternativas de resposta que, concorrentemente, são construídas para possibilitar sua interpretação.

Por essa razão, quando se trata de analisar os CAC, o esforço está em identificar como os padrões percebidos dos conflitos se definem no contexto em que eles emergem. Na América Central, os atores mais violentos são as Maras; na Colômbia, as FARC; no Paraguai, o EPP; no Oriente Médio e na África, são grupos radicais fundamentalistas em suas múltiplas facções e afiliações. Cada qual em sua microcultura particular, cada uma delas definida e particularizada dentro do conflito em que é avaliada, e, portanto, dependente do contexto no qual ganha significado, concomitantemente com as opções de alternativas de enfrentamento, derivadas de estratégias particulares para cada caso. Esse panorama conduz à conclusão lógica de que não há - nem haverá -, enquanto mantida a estrutura do sistema internacional, uma "estratégia universal", única e geral.

A nova Estratégia Militar dos EUA chama os CAC de Conflitos Híbridos. O termo tem bom apelo de marketing, mas deve ser tomado com cautela para não se chegar a conclusões simplistas e equivocadas. Os conflitos, nessa categoria, são híbridos, no sentido de serem adaptativos complexos; cada manifestação é única e dependente do contexto. Eles não são híbridos, no sentido de resultarem da combinação de outros (tipo "mutante", vulgarmente, "conflito-mula") - que vão se manifestar em outros locais com as mesmas características (replicar). Coincidentemente, é o que a doutrina militar dos EUA necessitaria para justificar a si mesma. O problema, quando a doutrina suprime a análise, é que essa interpretação deformada e servidora de interesses corporativos vai, infelizmente, prevalecer, isolando o Desenho das Forças do que ele efetivamente precisa.

Cada vez mais será dominante o entendimento situacional (*Situational Awareness*) - o contexto das decisões - para o exercício de julgamentos. A noção de dissuasão tornar-se-á mais complexa e menos efetiva, desafiando as estruturas de força e doutrinas estabelecidas, enquanto os conflitos progredirão por todas as estruturas do poder nacional.

### **SDIB: A construção de instituições**

Instituições de segurança e defesa conceituam, definem e sustentam a arquitetura de políticas, estratégias, capacidades, processos, procedimentos, normas e protocolos de decisão, conduzidos simultaneamente dentro e entre organizações funcionalmente associadas pelo

propósito dessas próprias decisões. Poder-se-ia dizer que as instituições fabricam nexos articulados de decisões, por meio dos quais a organização tem seus limites de responsabilidade e autoridade funcionalmente definidos, e são produzidos os resultados para que foram intencionadas. O fim último das instituições é gerar resultados comprometidos com o propósito que as instrui. Basta um paralelo para se compreender o alcance da definição de instituições: o casamento e o batismo são instituições que traduzem os sacramentos da Igreja em práticas instrumentais da religião que os institui e regula.

As decisões relativas à construção de instituições para o enfrentamento dos CAC, distintamente de outros domínios de decisão executiva, não podem ser empreendidas por erros e acertos sucessivos. Isso porque a natureza adaptativa dos CAC não oferece referência estável para mensurar retornos dos investimentos cumulativos em segurança e defesa. Caso houvesse uma referência geral, formalmente estabelecida (doutrinária), as incertezas na interpretação sobre o significado de uma correlação entre o grau mínimo de segurança, alcançado antes da deflagração do conflito, e o grau máximo de efetividade da segurança e defesa, seriam muito baixas para sustentar conclusões válidas acerca do nível mínimo de recursos, suficiente para prevenir a próxima recorrência.

Sendo assim, entende-se que a natureza das decisões, na formulação de instituições de segurança e defesa, não admite uma problematização direta das relações de causalidades percebidas, nem mesmo que as respostas possíveis sejam construídas cumulativa e gradualmente. A priori, entende-se, também, que essas decisões somente podem ser aferidas quanto à expectativa de consistência interna e externa dos efeitos transformadores da realidade que elas mesmas podem desencadear e dos que, efetivamente, serão desencadeados. Diante disso, compreende-se que, para aperfeiçoar essas decisões, tornando-as melhores e mais rápidas em seus ciclos, com o objetivo de produzir uma defesa melhor dentro de um setor de segurança reformado, é necessário conhecer o escopo e a estrutura das decisões que constroem instituições. Tal fato exige correlacionar, para a consecução dos propósitos políticos, a lógica do projeto de forças com as expectativas de composição das possibilidades de sucesso tático.

É sob essa determinação que as Instituições de Segurança e Defesa (ISD) são funcionalmente definidas como redes de sistemas de decisões articuladas, encapsuladas, na forma mencionada acima, de políticas, procedimentos instrutórios e marcos referentes, com o propósito de instruir e dar consistência interna aos processos de desenho, validação e sustentação das alternativas de força.

A Construção de Instituições de Segurança e Defesa (SDIB – *Security and Defense Institution Building*) trata da formulação desses instrumentos que, em seu conjunto e mutuamente compensados, definem o alcance das ações válidas e dos resultados políticos legítimos, desdobrados em três feixes de ações estratégicas, orientados para dissuadir, enfrentar e negar condição de emergência dos conflitos nos seguintes termos:

- A prevenção de potenciais conflitos que projetam riscos acima do aceitável tem condição de exequibilidade na construção de capacidades e competências que modelem a percepção dos atores de que os custos previstos não compensam os ganhos projetados por seus interesses em disputa.
- A construção da intenção de enfrentamento das manifestações de violência desencadeadas nos conflitos tem condição de aceitabilidade na demonstração de que os benefícios antecipados, com o uso da força, detêm condição de sucesso em ponderação com os recursos considerados necessários.
- A plausibilidade da modelagem dos ambientes estratégico e cognitivo tem condição de adequabilidade na identificação e remoção das causas estruturais de emergência dos conflitos.

A historiografia dos conflitos, enquanto disciplina que estuda, analisa e registra os fenômenos conflituos, evidencia que a qualificação desses fenômenos, ao longo do tempo, está sempre referenciada a esses três feixes de ações estratégicas, sob uma dada estrutura de percepções que explica o contexto em que cada conflito ganha significado particular. Daí, a evidência de por que atores engajados em disputa violenta por seus interesses, dentro portanto de um mesmo conflito, podem ter interpretações distintas de seu significado. Um fato real que confirma essa evidencia ocorreu quando os EUA e a ex-URSS identificaram que o ponto de sela do conflito - equilíbrio de Nash, uma situação em que os atores avaliam que se afastar da condição mantida pode gerar maior riscos do que a busca de maximização de seus interesses – era mantido na assimetria da construção da dissuasão: enquanto um formava seu arsenal para prevenir a guerra, outro via a formação de seu arsenal como necessário para se preparar para guerra.

A mesma assimetria pode manifestar-se entre aliados. Estruturas de percepções distintas geram estimativas diferentes de riscos e recompensas dos conflitos que enfrentam solidariamente. Nessa condição, altos custos de transações, nas decisões compartilhadas, resultam em paralisias estratégicas e tensões internas, na aliança pela tentativa mútua de influenciar o grau de autonomia dos processos de decisão e o compartilhamento dos custos.

A construção de institucionalidade é, hoje, o eixo referente do Departamento de Defesa e do Departamento de Estado dos Estados Unidos para dar conta de problemas adaptativos complexos, enfrentando o flagelo da violência manifesta na forma do terror, da violência associada ao tráfico ilegal, das gangues, da corrupção que se aloja na base de toda governança falida. Tal ação, na forma de construção de institucionalidades em segurança e defesa, vem dando certo nas graves situações de conflitos adaptativos complexos, em que nada antes funcionou!

A racionalidade que sustenta essa opção por SDIB é simples e evidente. Somente instituições reformuladas, consentaneamente com a identificação e tratamento dinâmico dos fenômenos adaptativos complexos, têm se mostrado competentes para gerar soluções válidas para os problemas que fazem o fenômeno emergir e se sustentar. Em termos mais explícitos: SDIB funciona.

Para formular instituições efetivas, o processo utiliza uma moldura de análise capaz de oferecer respostas competentes à contínua mutação dos conflitos referentes (complexa adaptação). Essa moldura denomina-se método CAPA – *Conflict Assessment and Policy Analysis*, sendo parte essencial do processo de construção de institucionalidades efetivas. Sua função é identificar a brecha de institucionalidade (*Institutional Gap*) que instrui a modelagem (análise e formulação) das respostas de ação político-estratégicas possíveis, adequadas a cada fenômeno conflitivo particular, dinamicamente adaptativo, possibilitando superar a limitação de respostas doutrinárias, desenhadas sobre lições do passado, para conflitos que se constroem no futuro.

O método CAPA orienta a estruturação de filtros de percepção que isolam os CAC no ambiente de onde emergem e no qual ganham significado. Cada conflito isolado define, operacionalmente, o fluxo de variedade da realidade, estabilizando as variáveis definidoras de seu estado, para permitir um tratamento analítico necessário, simultaneamente, com a construção das alternativas de resposta suficientes. Isso significa que o método faz a problematização das formas percebidas do fenômeno conflitivo manifesto, simultaneamente, com a identificação das brechas institucionais configuradas nos domínios organizacional, de capacidades, de políticas, de governança e de conhecimento. Uma vez essas brechas reconhecidas e preenchidas, o resultado cumulativo pode restabelecer as competências requeridas para o enfrentamento da estrutura dos conflitos, no contexto aonde emergem, sob uma ponderação de custos e riscos, com perspectivas de resultados pertinentes e relevantes.

O método CAPA avalia conflitos por meio de processos de análise crítica de contextos, concomitantemente, com a análise das instituições geradoras de seus significados e efeitos políticos. A avaliação de contexto é ferramenta de avaliação do significado e dos riscos decorrentes dos conflitos, frente às políticas instituídas dentro da metodologia de Construção de Instituições de Segurança e Defesa: SDIB.

O método CAPA está na base da metodologia do Redesenho Crítico, como elemento fundacional das iniciativas de reformas dos setores de segurança e defesa (*Security and Defense Institution Building Initiatives*), enquanto área de conhecimento específico dotada de sistemas de conceitos (constructos) e de práticas específicas. O método foi empregado com êxito na reforma dos setores de Segurança e Defesa da Guatemala e está em execução em El Salvador, através da Iniciativa para Reforma de Instituições de Defesa (DIRI) e do Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa (CHDS). Foi ainda utilizado para a formulação da política de segurança e defesa do Peru, e na construção de instituições em outros 12 países, inclusive, no Brasil e na Colômbia.

### **Brechas institucionais apontadas pela aplicação do método CAPA**

O Triângulo Norte da América Central (Guatemala, El Salvador, Honduras) é uma das regiões de maior violência no mundo, com índices de mortes, roubos, extorsões e outros indicadores, chegando a padrões epidêmicos, impulsionados por uma corrupção avassaladora mantida pelo tráfico de drogas, de armas e de pessoas, em um ambiente de pobreza extrema, fronteiras porosas e imprecisas, depredação ambiental, falta de energia. Uma ladainha inimaginável de tristezas, maldistribuídas entre dezenas de núcleos éticos e microculturas, em que o flagelo das gangues (Maras) se alia aos barões da droga para deslocar populações inteiras, em migrações desesperadas, em direção aos centros urbanos ou para os EUA. Apesar desse trágico quadro, certamente há, nesses países, cidadãos de bem, políticos, empresários e militares honestos, - que afastados, gradualmente, das estruturas de decisão, ainda creem em melhores tempos. Eles pagam preços altos por ações éticas em um ambiente com moral distorcida, autojustificada em suas próprias realizações. Representam, de fato, a grande maioria, mas uma maioria silenciosa, afastada do poder, isolada da capacidade de formular e gerenciar a execução de políticas.

As guerras de gangues não são exclusividade da América Central, deve-se reconhecer que as gangues irlandesas em Nova York, nos anos 1820/30 e nos que os sucederam, eram tão violentas quanto às Maras, com padrões de organização muito parecidos, embora

completamente diferentes em escala e tecnologia. Havia, inclusive, uma tabela de preço pelos serviços oferecidos: uma morte, \$100; uma perna quebrada, \$30; e assim por diante. Durante mais de um século, no entanto, nada também se mostrou eficaz para neutralizar os conflitos nova-iorquinos, nem mesmo a Lei Sullivan, de 1920, de controle de armas; as inúmeras reformas da polícia; as mudanças demográficas; endurecimento da ação policial. As gangues de Nova York sofreram metamorfose, unificaram-se, fragmentaram-se, politizaram-se e se organizaram em máfias. Com tamanho poder, essas organizações, sempre explorando a corrupção política e da polícia, imergiram nas drogas e nelas ainda estão presentes, exportando esse modelo.

As Maras, originadas das gangues americanas, são, mais pobres e sem expectativas. Resultam da convergência do crime organizado com a migração ilegal: os chamados *pachucos*, dos anos 1920, segunda geração de imigrantes mexicanos ilegais, explodindo na guerra urbana contra os militares, os *zoot suit riots*, em Los Angeles, nos anos 1940. Nessa guerra, só aqueles foram presos, embora estes, principalmente os militares marinheiros, tivessem espancado, por dois dias, toda pessoa etnicamente parecida com mexicano. Essa barbárie ocorreu em outras cidades americanas, mesmo depois da ordem presidencial para os militares controlarem os soldados.

No Triângulo Norte, a população-vítima, cerca de 20 milhões, não mensura ou reconhece nessa condição um conflito; apenas o traduz em *desdichas* – pesares por perdas que se transformam lentamente em rancores difusos. Em contrapartida, os governos dessas frágeis democracias, recém-saídas de décadas de guerras civis violentíssimas, consideram tudo isso uma questão de segurança nacional, reconhecendo que os estados estão no limiar do colapso político, economicamente falidos. Nesse ambiente, populistas no pior sentido, declaradamente associados ao narcotráfico, corruptos e inescrupulosos, atuando nas brechas de uma institucionalidade fragmentada, transformam esse rancor de *desdichas* em moeda política para arruinar, ainda mais, as estruturas de governança.

Com a cumplicidade de associações e empresários igualmente corruptos, a riqueza superconcentrada opera, sob mecanismos fiscais e monetários completamente ineficientes (El Salvador não possui política monetária – o dólar americano é a moeda corrente nacional), para evadir recursos do fisco, utilizando um sistema bancário deficiente, que facilita transações obscuras. As leis de licitação são cumpridas com rigor, com sofisticados mecanismos de controle, mas só atingem os *rateros* – pequenos fraudadores - enquanto os *tiburones* - os grandes - fraudam na concepção do valor do negócio, em parceria com os agentes de governo, da iniciativa privada, e do judiciário. As evidências de corrupção são abundantes e públicas.

Algumas, desencavadas recentemente, levaram a ex-vice-presidente da Guatemala para a cadeia em 21 de agosto de 2015; o presidente renunciou em seguida e está sob prisão preventiva.

Um sistema judiciário arcaico, lento, defeituoso e corrupto, operando com um universo inimaginável de leis processuais, obtusas, ultrapassadas, não detém condições de frear as distorções extremamente "judicializadas": quase tudo se transforma em lei para que o sistema possa desempenhar a sua função. O que se constata, no entanto, é que, passado um tempo, a situação torna-se ainda pior, com um agravante: como a legislação imobiliza os câmbios, os atores, a quem interessa a distorção, atuam para reforçar esses mecanismos defeituosos, falaciosamente em defesa do Estado de Direito.

Tendo o número de mortos - 100 mil habitantes - como indicador primário dessa situação em acelerada degradação, Ministérios de Governança (Ministérios de *Governación*) - equivalentes ao Ministério do Interior, Casa Civil, mas relativamente muito mais poderosos - gastam, sem critério, em organizações policiais, carcerárias, de imigração, e com uma alfândega corrupta operando sem políticas de segurança pública (centradas na ação policial), o que compromete gravemente a capacidade de arrecadação do Estado. Já está plenamente demonstrado que prover segurança não é questão primária de dinheiro, mas de competência na formulação de instituições robustas e de governança efetiva!

Na medida em que os grandes fraudadores são apoiados por agências, empresas de governo e ONGs mancomunadas com a roubalheira, a situação se agrava no contínuo sangramento dos cofres públicos, pois esses corruptos retiram do Estado o que ele não tem. E, quando investigados, se escondem sob o manto de proteção dos direitos humanos, pressionando os meios de comunicação e ameaçando a reabertura de casos anistiados. Isso seria destabilizador para os países recém-saídos de guerras civis, pois provocaria a ideia de que é preferível aceitar os custos indiretos da paz democrática – leia-se corrupção estrutural – em níveis aceitáveis, a enfrentar uma nova ditadura militar. São quatro incongruentes formas de discurso, dado que, primeiramente, não existem níveis aceitáveis de corrupção; em segundo lugar, as ditaduras não são isentas de corrupção; em terceiro, as ditaduras militares não possuem causalidade direta com a preservação de privilégios de grupos de interesses; e, em quarto, o ambiente civil-militar não carrega o mesmo nível de tensão e fragmentação de interesses.

Por possuírem orçamentos insuficientes sustentando parcamente capacidades obsoletas com sistemas gerenciais arcaicos, e submetidos ao conjunto de leis que acomodaram, recentemente, as condições de guerrilha para terminar a guerra interna, polícia e militares são ordenados a modificar a prioridade de ação, desde suas missões constitucionais para as

secundárias, de apoio à polícia. Assim, operando sem doutrina e sem recursos, malpagos, sem compensações previdenciárias, distorcem as instituições políticas, de logística estratégica e de controle e supervisão, para gerarem recursos complementares, por meios indiretos, em benefício próprio e da organização. Corrupção torna-se "química" e roubo, "empréstimo", termos suaves para justificar crimes sob a cultura corporativa permissiva, que também se justifica no *slogan*: "sobrevivência como puder, montada desde dentro; ou morte lenta, imposta desde fora".

A brecha institucional pode ser sintetizada nos seguintes termos: a violência nascida do emaranhado das Maras com o Crime Organizado, na forma de uma microcultura particular autossustentada, ganha significado como CAC, no contexto de uma corrupção endêmica atravessando todos os setores do Estado. A falta de transparência no exercício da gestão de recursos públicos estende-se para os setores de segurança e defesa que, privados de políticas consistentes, vagam sem governança efetiva. Carente de mecanismos programáticos e orçamentários efetivos para sustentar respostas efetivas, o conflito alastra-se por formas particulares nas fronteiras e nos grandes centros urbanos. As poucas respostas oferecidas são imediatistas, desconectadas de uma estratégia nacional de ação concertada que, desprovida de métricas e mecanismos de avaliação desgasta, gradativamente o prestígio e as capacidades residuais da Defesa. Sem enfrentar resistências, a violência aumenta, aumentando a percepção de insegurança, fomentando a marginalização da Polícia e das Forças Armadas, dando argumentos para que seus orçamentos não sejam ajustados para potencializar capacidades requeridas.

### **A construção da resposta institucional**

A Guatemala é um caso particular de sucesso de construção de instituições de segurança e defesa (SDIB). Entre 2012 e 2015, um esforço interagências, liderado pelo Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa (CHDS – *Center for Hemispheric Defense Studies*) e a Iniciativa de Reforma das Instituições de Defesa (DIRI – *Defense Institution Reforma Initiative*), sob o patrocínio da Secretaria de Defesa (OSD – *Office of the Secretary of Defense*), tiveram como propósito as ações seguintes, com eficácia nos resultados:

- Elaborar, de forma sustentada e eficiente, as políticas e diretrizes nacionais, funcionais e setoriais, que instruem e orientem o Desenho de Força e o emprego dos meios.
- Gerar eficiência de gestão, criando resiliência organizacional na prevenção e combate à corrupção, por meio da injeção de mecanismos que possibilitem a construção de transparência e responsabilidade fiscal (*accountability*).

- Prover os referenciais de rendimento (*performance indicators*) e de métricas que permitam o monitoramento dinâmico (*oversight*) e a correção tempestiva (*control*) dos desempenhos institucionais.
- Criar uma plataforma integrada de decisões que permita a efetiva governança, com base em uma arquitetura programática consistente, na consecução das capacidades requeridas (*capacity building*).
- O processo SDIB foi formulado com a Metodologia de Redesenho Crítico (Critical Redesign), pretendendo atender exatamente a esses propósitos, com cinco subsistemas necessários e suficientes para estabelecer pontes entre os objetivos de segurança e defesa e as políticas; as políticas e os resultados programáticos; os resultados programáticos e os orçamentos; os orçamentos e as métricas; as métricas e os objetivos preestabelecidos:
- O primeiro subsistema definiu o marco axiológico da segurança e defesa, estabelecendo o alcance das definições operacionais, da composição, atribuições e responsabilidades dos setores e sistemas de segurança e defesa; e, principalmente, da funcionalidade desses setores e entidades integradas ao sistema de decisão nacional. Esses elementos foram consolidados na revisão do Livro Branco de Defesa Nacional e na formulação do primeiro Livro Branco da Segurança Nacional da Guatemala.
- O segundo e o terceiro subsistemas trataram da integração e validação dos sete vetores de propagação da segurança em políticas internamente consistentes: (1) segurança energética, (2) segurança ambiental, (3) segurança tecnológica, (4) segurança sócio-humana, (5) segurança político-econômica, (6) segurança geoestratégica, e (7) segurança da informação e conhecimento. Esses elementos foram consolidados na formulação da Política de Segurança Nacional e da Política de Defesa Nacional, ambas plenamente articuladas e consistentes entre si e na determinação das ações consequentes requeridas, enquanto se construía a imprescindível sustentação política que todo o processo necessitaria, principalmente na execução do quarto subsistema, no qual seriam instalados os mecanismos de responsabilidade fiscal (*accountability*), transparência, "compliance" e governança.
- O quarto subsistema tratou da formulação e gestão coordenadas das políticas setoriais que levaram à determinação integrada do sistema de capacidades e competências requeridas, e sua tradução em um único orçamento, baseado em regras e práticas sólidas de contabilidade pública, a partir de uma única arquitetura programática integradora de

todos os requisitos de custeio, sob a orientação de uma Política Tecnológica para a Defesa formulada, concorrentemente, com os demais instrumentos.

- O quinto subsistema tratou da elaboração de planos de ação operacional e de Logística Estratégica, dotados de um consistente Plano de Métricas, em resposta a uma de Pessoal integrada a uma Reforma do Sistema de Educação Profissional da Defesa, que assegurasse a sustentação dos resultados no tempo.

A metodologia do Redesenho Crítico levou quatro anos de intensas atividades, tendo como referência a avaliação das demandas institucionais, resultante do Método CAPA, para dar resposta aos CAC percebidos, naquela época, na Guatemala. Os indicadores de êxito estão registrados na documentação oficial do projeto, na qual constam a eliminação de projetos desconectados de necessidades, a sustentação do modelo com a transição de poder político sem interrupção dos processos, a ruptura de redes de interesses, a criação e o funcionamento de nova estrutura de governança para a elaboração e alinhamento orçamentário com as políticas funcionais e setoriais, a economia de 7% do orçamento da Defesa (o dobro do então disponível para investimentos), a criação de um Sistema de Apoio Logístico Integrado, a redução da criminalidade em áreas focais em que a Defesa teve atuação sustentada.

### **Do particular para o geral**

O primeiro e principal propósito do método CAPA é identificar as brechas de institucionalidades, concomitantemente, com a identificação de alternativas de contenção da expansão (principal, mas não exclusivamente) dos conflitos adaptativos complexos. Tal objetivo passa pelo reconhecimento e tratamento analítico dos CAC como os conflitos mais presentes na agenda de segurança em todo o mundo, evitando que o esgarçamento do tecido social, em escala global, evolua para um modelo parecido com o do Triângulo Norte da América Central, de forma permanente e sustentada, fusionando o crime organizado com o tráfico ilegal de drogas, armas, pessoas e commodities como agentes financiadores. Esse modelo tem, como atores principais, grupos tipo para-guerrilhas, alojados em microculturas autoisoladas ética e socialmente, atuando com táticas de infraterror, de moderada sofisticação tecnológica, para a consecução de objetivos politicamente limitados, ou, de forma reflexa, evitando que os radicalismos, manifestados pelo terror, reinstalem-se na região, mesclando-se em cadeias mais longas de complexidades.

O segundo propósito é evidenciar que cada manifestação percebida dos conflitos adaptativos é particular e depende da estrutura de percepções de cada país.

O terceiro propósito é mostrar que cada um dos fenômenos particularizados recebe uma terminologia e é enquadrado em uma taxonomia criada pela estrutura de instituições de segurança e defesa.

O quarto propósito é definir que a construção dessas instituições de segurança e defesa responde a uma estrutura de percepções particular, que estabeleça a natureza específica de cada manifestação-tipo, do modelo geral do conflito, junto com a definição da categoria a que o fenômeno pertence.

O quinto e último elo dessa cadeia de propósitos conecta-se ao primeiro, com a finalidade de remover recomendações de reformas institucionais, para enfrentamento de conflitos, baseadas no enquadramento em rótulo, isto é, generalizações acriticamente formuladas de novas categorias de conflitos distorcidas por preferências individuais, de categorias alojadas no interesse de sobrevivência de culturas corporativas, e também daquelas construídas para autojustificar a existência (e orçamento) de ministérios, agências e organizações não governamentais, mas estritamente financiadas pelo governo.

Para dar conta desses propósitos, criou-se a metodologia do Redesenho Crítico (*Critical Redesign*), no qual o método Capa se articula com outros quatro módulos de processos com a intenção de construir institucionalidades, dentro de iniciativas de reforma dos setores de segurança e defesa, estabelecendo múltiplas e simultâneas relações de dependência com cada um dos resultados de seus processos constituintes:

- O módulo de Determinação de Parâmetros de Design e Gestão do Processo de Reforma Institucional dos Setores de Segurança e Defesa (Parameter Setting – PS), que integra (1) o método CAPA no diagnóstico diferencial das brechas de institucionalidades, (2) a determinação dos resultados antecipados, e (3) os requisitos de gestão do processo de Reforma dos Setores de Segurança e Defesa.
- O módulo de Gestão de Segurança e Defesa (*Managing Security and Defense - MSD*), que integra os processos de (1) Formulação do Portfólio de Políticas e Arquitetura de Documentos Normativos, (2) Desenho de Força e Alinhamento de Bases Centrado em Capacidades, (3) Formulação Estratégica (*Strategizing*), (4) Gestão de Performances do Portfólio de Programas, (5) Formulação e Análise Orçamentária, (6) Alinhamento de Políticas e Orçamentos Baseado em Desempenhos, (7) Desenho de Plataformas de Decisão e Alinhamento Organizacional, (8) Execução Orçamentária Baseada em Resultados, (9) Gestão de Câmbios.

- O módulo de Logística Estratégica (*Strategic Logistics - SL*), que integra práticas de (1) análise e integração de Ciclo de Vida de Capacidades, (2) Gestão de Contratos e Aquisições Estratégicas, (3) Standards e Estoques Estratégicos, (4) Modelagem de Fluxos e Redes Logísticas.
- O módulo de Métricas e Gestão de Riscos (*Metrics and Risk Management MRM*), que integra os processos de (1) Análise de Risco, (2) Avaliação de Riscos, (3) Modelagem de Performances e Análise Operacional, (4) Teste e Avaliações, (5) Execução e Gestão do Plano de Métricas, (6) Auditoria Estratégica e Compliance, (7) Análise, Integração e Comunicação de Dados, Padrões e Performances.
- O módulo de Capacitação e Sustentação Profissional para a Defesa Baseada em Competências (*Competence Based Professional Defense Education and Sustainment - CB\_PDE*) que integra os processos de (1) Reforma Educacional, (2) Desenvolvimento de Doutrinas e Requisitos de Performance Operacional, (3) Modelagem de Competências e Gestão de Carreiras, (4) Modelagem de Sistemas Previdenciários.

A reforma dos Setores de Segurança e Defesa, enquanto resultado manifesto de um processo de construção de instituições (SDIB), requer a integração dos efeitos gerados por todos os processos definidos nesses módulos metodológicos do Redesenho Crítico.

A característica da metodologia do Redesenho Crítico é a construção de soluções dentro da cultura institucional de cada país, respeitando suas prioridades e preferência, para identificar cadeias de processos, seja qual for a denominação que tiverem, fazendo sua correlação com a funcionalidade dos módulos de processos. Essas cadeias são, então, conectadas por outros processos, com nível de especificidade particular, para assegurar que, quando integradas, sejam capazes de realizar o planejamento baseado em capacidades; a programação baseada em rendimento; a orçamentação baseada em resultados; e a avaliação baseada em métricas. Sendo essa cadeia mais longa de processos articulados tornada operacional, em uma única plataforma de decisões, que leva a um orçamento único alinhado com as políticas setoriais, funcionais e instrumentais, necessárias para dar consecução aos objetivos políticos da segurança e defesa, sob uma ponderação de custos e riscos.

Na Guatemala, essa plataforma foi denominada SIPLAGDE (Sistema Integrado de Planejamento e Gestão da Defesa), sobre a qual os guatemaltecos detêm propriedade intelectual, e da qual se orgulham de torna-la operacional, por ter sido ela elaborada por guatemaltecos para a Guatemala. O mesmo modelo está sendo executado em El Salvador, sob o título de SIPDEN – Sistema de Planejamento Integrado da Defesa. As bases da metodologia do Redesenho Crítico

também têm sua função reformadora registrada na Política de Segurança e Defesa do Peru, enquanto progridem por vários outros países, em vários estágios, todos referenciados na qualificação dos conflitos, desenhada pelo método CAPA de avaliação de Conflitos Adaptativos Complexos e Análise de Políticas, para os setores de segurança e defesa. O método CAPA é o ponto de entrada para a implementação de um processo de SDIB, comprovadamente efetivo e de baixo custo, para enfrentar os CAC, sob uma perspectiva multidimensional, multidisciplinar e interagências.

### **Da teoria à prática**

O propósito final da metodologia do Redesenho Crítico, por meio de seus estágios de reforma (adaptação, modernização e transformação) dos Setores de Segurança e Defesa, é salvar vidas humanas. O método CAPA, o Projeto de Força, e os Sistemas Integrados de Governança são todos meios para esse fim. Eles conformam mecanismos de efetivação de políticas (enforceability), por meio de processos formadores de transparência, responsabilidade fiscal (accountability) e cumprimento (compliance), sem os quais todo esforço de reforma se torna burocrático, uma ladainha autossuficiente de técnicas de otimização de recursos.

Há de se considerar a importância que os conceitos têm para o SDIB. Uma definição operacional limitada, de Instituições e de construção de Instituições em Segurança e Defesa (SDIB), conjugada com um entendimento simplista da complexa rede de processos geradores de efetivas reformas dos Setores de Segurança e Defesa, serve apenas a interesses corporativos e personalidades, sem produzir resultados concretos. Sem os resultados do método CAPA, a percepção da realidade empírica acaba distorcida, por negar possibilidade de reconhecer a existência dos CAC no ambiente estratégico, falaciosamente validando a missão; e autorizando recursos para agências de governo. Essa dupla causalidade negativa gera erros grosseiros na prática de reformas de sistemas de segurança e defesa.

Enquanto os CAC se mostram dominantes em todo o mundo atualmente, aparecendo no CAPA com prioridade, eles não suprimem outras dimensões distintas de conflitos, há outras dimensões distintas dos conflitos que não foram extintas. São elas a dimensão dos conflitos que envolvem a possibilidade de destruição em massa, nas suas manifestações de guerras nucleares, biológicas, químicas e genéticas (NBQE); a dimensão dos conflitos tecnológicos, nas suas manifestações de guerra eletrônica, ciber e robótica; e a dimensão dos conflitos por controle de espaços, áreas, rotas e fluxos, nas suas manifestações das guerras cinéticas nos domínios aeroespacial, terrestre, anfíbio, marítimo de em águas interiores.

Embora o método CAPA seja otimizado para os CAC, ele também atende as mesmas demandas de identificação das brechas institucionais para tratamento e resposta das demais dimensões. Isso porque os CAC emergem, hoje, entre todos os conflitos como "*primus Inter pares*" – o primeiro entre iguais, em todo o mundo. Todos elas são todas consideradas no Módulo CAPA, no módulo MSD durante o Desenho de Força, na definição dos requisitos de apresto no Módulo de Métricas, e também com ênfase no Módulo de Capacitação. Claro que particularizando para cada país e contexto de decisões, com todas as alternativas definidas dentro dos três feixes de ações estratégicas, todas referenciadas na centralidade do papel das instituições na construção de respostas aos conflitos adaptativos complexos.

Dada essa consideração, duas recomendações colocam-se como conclusão. A primeira é a imperiosa necessidade de se incorporar o SDIB como ferramenta analítica de planejamento e gestão de segurança e defesa; de outro modo, não há como enfrentar o flagelo dos CAC. A segunda, como um corolário da primeira, é estabelecer o Redesenho Crítico como referência para uma profunda reforma institucional e das práticas de gestão dos setores de segurança e defesa. Sem isso, a resposta aos conflitos adaptativos complexos será "mais do mesmo", levando os países a uma espiral destrutiva de insegurança e violência.