ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC RENATO VANNI NETO

DESENVOLVIMENTO DA INTEROPERABILIDADE:

Educação militar conjunta - uma possível contribuição da Lei Goldwater-Nichols.

Rio de Janeiro

2009

CC RENATO VANNI NETO

DESENVOLVIMENTO DA INTEROPERABILIDADE:

Educação militar conjunta – uma possível contribuição da Lei Goldwater-Nichols.

Trabalho III-C-6-T2, Monografia, apresentado à Disciplina “III-C-6 – Monografia”, da Escola de Guerra Naval como avaliação integrante do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF Getúlio de Alvarenga Cidade

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2009

RESUMO

As aspirações brasileiras são grandes ao alvorecer deste novo século. E essas aspirações são proporcionais ao potencial crescimento do país. Isso remete a ameaças possíveis, em um mundo em transformação. A nova Estratégia Nacional de Defesa (2008) demonstra como o poder político pretende enfrentar essas ameaças – fomentar a interoperabilidade e as operações conjuntas no seio das Forças Armadas. Os Estados Unidos da América passaram por necessidade semelhante em 1982, culminando com a promulgação da Lei Goldwater-Nichols (1986), que visava fortalecer a interoperabilidade e a capacidade e suas Forças realizarem operações conjuntas. Uma das medidas previstas nessa lei se apresenta adequada à situação brasileira de hoje: fortalecer o conceito de Educação Militar Conjunta. A partir do exame das realidades distintas dos dois países se pretende descrever como a experiência norte-americana com essa lei pode vir a servir de base para futuras decisões visando ao desenvolvimento da interoperabilidade entre as Forças Armadas brasileiras.

Palavras-chave: interoperabilidade, operações conjuntas, educação militar conjunta, Lei Goldwater-Nichols.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1ª GM -	Primeira Guerra Mundial.
2ª GM -	Segunda Guerra Mundial.
AFSC -	Faculdade de Estado-Maior das Forças Armadas (<i>Armed Forces Staff College</i> , tradução nossa).
CEMC -	Curso de Estado-Maior Conjunto.
CEMD -	Chefe do Estado-Maior de Defesa.
C-EMOS -	Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.
CJCS -	Presidente da Junta de Chefes de Estados-Maiores (<i>Chairman of the Joint Chiefs of Staff</i> , tradução nossa).
C-PEM -	Curso de Política e Estratégia Marítimas.
CINC -	Comandante-em-Chefe (<i>Commander-in-Chief</i> , tradução nossa).
DoD -	Departamento de Defesa (<i>Department of Defense</i> , tradução nossa).
ECEME -	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
ECEMAR -	Escola de Comando e Estado-Maior.
EGN -	Escola de Guerra Naval.
EMD -	Estado-Maior de Defesa.
EMFA -	Estado-Maior das Forças Armadas.
END -	Estratégia Nacional de Defesa.
ESG -	Escola Superior de Guerra.
EUA -	Estados Unidos da América.
JCS -	Chefes de Estados-Maiores Conjuntos (<i>Joint Chiefs of Staffs</i> , tradução nossa).
JP 1-02 -	Publicação Conjunta 1-02 (<i>Joint Publication 1-02</i> , tradução nossa), Dicionário de Termos Militares e Associados do Departamento de Defesa.
JS -	Estados-Maiores Conjuntos (<i>Joint Staffs</i> , tradução nossa).
JSO -	Oficial Especializado Conjunto (<i>Joint Specialty Officer</i> , tradução nossa)
MD -	Ministério da Defesa do Brasil.
MD33-M-03 -	Publicação Doutrina Básica de Comando Combinado.
MD35-G-01 -	Publicação Glossário das Forças Armadas.
NSS -	Estratégia de Segurança Nacional (<i>National Security Strategy</i> , tradução

nossa).

OSD - Escritório da Secretaria de Defesa (*Office of the Secretary of Defense*, tradução nossa).

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte.

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	O MINISTÉRIO DA DEFESA, A ESTRATÉGIA NAVAL DE DEFESA E AS OPERAÇÕES COMBINADAS.....	9
3	SURGIMENTO DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	15
4	A LEI GOLDWATER-NICHOLS E O RENASCIMENTO DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS.....	18
5	EXAME DA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA – COMO DESENVOLVER A INTEROPERABILIDADE NAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS.....	24
7	CONCLUSÃO.....	27
	REFERÊNCIAS	29
	ANEXO A - RELAÇÃO DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS REALIZADAS ENTRE 2002 E 2008.....	30

1 INTRODUÇÃO

[...] se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças. Vive-se em um mundo em que a intimidação tripudia sobre a boa fé. Nada substitui o envolvimento do povo brasileiro no debate e na construção da sua própria defesa. (BRASIL, 2008, p. 1)

São grandes as aspirações do Brasil ao início do século 21. A economia tem se consolidado, bem como o processo democrático. A biodiversidade da Amazônia, as riquezas naturais da Amazônia Azul¹, o programa do etanol, a camada de pré-sal, a capacidade hídrica e as reservas de água doce: todos esses temas demonstram o potencial brasileiro e podem suscitar ameaças à soberania nacional. O Brasil necessita de Forças Armadas corretamente dimensionadas e com poder dissuasório condizente com as riquezas a serem protegidas.

Essa realidade já era conhecida pelo Poder Militar. Porém a nova Estratégia Nacional de Defesa (END), de dezembro de 2008, atestou que o Poder Político também possui consciência dessa realidade. Muito mais que o almejado reaparelhamento militar das Forças Armadas, nessa estratégia está embutida uma necessidade, já há algum tempo pretendida pelo Ministério da Defesa: capacitar as Forças Armadas a realizarem operações conjuntas, a aumentar a sinergia entre as suas competências e a desenvolver a interoperabilidade². Desta feita, essa estratégia aborda não somente o campo material, mas também o doutrinário e o de pessoal.

Porém, será que a interoperabilidade e o emprego das operações conjuntas são realmente importantes? E se o forem, até que nível é possível ou necessário implementá-la para o caso brasileiro?

Essas perguntas são muito complicadas e este autor considera ainda não existir respostas satisfatórias. Mesmo entre os norte-americanos, que começaram a tratar do termo *jointness*³ ao fim da Segunda Guerra Mundial (2ª GM), e que regularam por lei a necessidade dessa capacidade (considerada como vantagem competitiva), através da Lei Goldwater-Nichols, em 1986, dúvidas ainda são suscitadas. Alguns duvidam de sua existência, outros

¹ A Amazônia Azul se refere à soma da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) brasileira, com limite exterior de 200 milhas náuticas e com uma área oceânica aproximada de 3.539.919km², com a área da Plataforma Continental, com cerca de 950.000km² (montante reivindicado pelo Brasil junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU), perfazendo um total de 4.489.919km². Esta área total corresponde a aproximadamente 52% da nossa área continental, quase que equivalente à Amazônia Legal. Disponível em https://www.mar.mil.br/menu_h/noticias/petroleo/patrimonio_brasileiro.htm.

² Os conceitos de interoperabilidade e operações conjuntas serão definidos no capítulo 2.

³ Em português traduzido como interoperabilidade.

acham que há limitações.

Para ajustar uma possível resposta à realidade brasileira, o Ministério da Defesa tem criado doutrinas e as tem testado através de exercícios conjuntos. Experimentar na paz, para se necessário usar na guerra. Essa instituição muito tem se esforçado para isso. Há pendências materiais, há falta de recursos para total operacionalidade dos meios. Porém, a auspiciosa END já demonstra, pelo menos, a intenção de que esses recursos sejam alocados. Mas, se os recursos existirem, se tivermos os meios adequados e prontos, ainda faltará alguma coisa?

Este autor resolveu focar a formação de pessoal militar como abordagem de estudo para responder esta última questão. Para tal, foi realizado o exame das mudanças ocorridas nas Forças Armadas norte-americanas quando da implementação da Lei Goldwater-Nichols, de 1986, através do qual o poder legislativo daquele país resolveu determinar a adoção de medidas de reorganização do Departamento de Defesa (*Department of Defense - DoD*) que fortalecessem a interoperabilidade e a capacidade das Forças realizarem operações conjuntas.

Esta monografia se propõe a:

- Examinar as responsabilidades e expectativas do Ministério da Defesa do Brasil (MD) e do Estado-Maior de Defesa (EMD) em relação às operações conjuntas e interoperabilidade;
- Examinar quais as necessidades doutrinárias e de pessoal abordadas na END relativas à temática de operações conjuntas e interoperabilidade;
- Examinar como ocorreu o processo histórico das mudanças relativas à Lei Goldwater-Nichols; qual foi a resistência das Forças Armadas norte-americanas à realização dessas mudanças; e o que mudou no processo de formação de Oficiais para fomentar a interoperabilidade nos Estados Unidos da América (EUA); e
- Finalmente, atingindo seu propósito: descrever como a experiência norte-americana com essa lei pode vir a servir de base para futuras decisões, visando ao desenvolvimento da interoperabilidade entre as Forças Armadas brasileiras.

O espaço temporal utilizado para estudo vai de 1982, com o início dos estudos para reorganização do DoD, até 1996, data em que foi realizado um simpósio sobre os reflexos da adoção da Lei Goldwater-Nichols, de onde boa parte do material em estudo no presente trabalho foi retirado. Serão apontados fatos anteriores ao espaço temporal proposto, a partir do fim da 2ª GM, porém apenas para dar embasamento ao momento histórico relativo ao período proposto já mencionado.

Não será abordado como é realizada, atualmente, a formação de pessoal militar naquele país, pois este autor considera que a evolução desse processo, 23 anos após a aprovação da referida lei, já foi bastante particularizado à situação norte-americana, que possui uma realidade atual muito dispare em relação à brasileira.

2 O MINISTÉRIO DA DEFESA, A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E AS OPERAÇÕES CONJUNTAS

Antes de abordar o assunto principal deste capítulo, restam algumas questões a serem tratadas sobre termos a serem utilizados neste trabalho.

Inicialmente, é mister que se defina interoperabilidade. Para encontrar essa definição não se poderá recorrer ao dicionário, pois essa palavra não existe em suas páginas. Trata-se de um termo técnico, um neologismo que a publicação MD35-G-01, Glossário das Forças Armadas, apresenta como a seguir:

Capacidade de sistemas, unidades ou forças intercambiarem serviços ou informações ou aceitá-los de outros sistemas, unidades ou forças e, também, de empregar esses serviços ou informações, sem o comprometimento de suas funcionalidades. (BRASIL, 2007, p. 140, grifo nosso)

Como se pode verificar acima, a interoperabilidade aborda tanto o viés informacional, relativo à comunicação entre sistemas de comunicações, quanto o da capacidade de interação entre unidades ou forças.

O termo *interoperability* foi adaptado da doutrina das Forças Armadas norte-americanas. De acordo com a *Joint Publication* 1-02 (JP 1-02), Dicionário de Termos Militares e Associados do Departamento de Defesa, por interoperabilidade⁴ define-se a condição pela qual sistemas ou equipamentos de comunicações e eletrônicos consigam trocar informações ou serviços diretamente e satisfatoriamente entre si ou entre seus usuários.

Já *jointness* não é definido por aquela publicação, mas, de acordo com o juízo deste autor, refere-se à capacidade das forças e unidades operarem conjuntamente.

A primeira definição é essencialmente técnica e tem tudo a ver com o ramo da Tecnologia da Informação e com as características materiais tangíveis; já a segunda trata da base doutrinária e de conhecimento interorganizacional para que essa interação seja efetiva. Ou seja, o termo em português interoperabilidade se refere a uma fusão dos significados de *interoperability* e *jointness*.

Este estudo não se propõe a abordar os aspectos técnicos de Tecnologia de Informação, tampouco os aspectos materiais; portanto, todas as traduções das publicações, livros e artigos em inglês realizados como interoperabilidade neste trabalho se referem ao

⁴ A mesma *Joint Publication* 1-02 dá uma definição a ser usada pelo DoD, quando operando com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mais similar ao conceito de *jointness*, qual seja “a habilidade de operar com sinergia na execução de tarefas designadas” (UNITED STATES OF AMERICA, 2001, p. 278, tradução nossa, original em inglês).

termo em inglês *jointness*.

A segunda questão diz respeito à conceituação de operações conjuntas. O termo atualmente utilizado pela publicação MD35-G-01, Glossário das Forças Armadas, é operações combinadas, sendo conceituado como uma operação “[...] empreendida, por elementos ponderáveis de mais de uma Força Armada, sob a responsabilidade de um comando único” (BRASIL, 2007, p. 177).

Porém, em palestra proferida pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa (CEMD) e oficiais de seu Estado-Maior, na Escola de Guerra Naval (EGN), em 10 de julho de 2009, foi alertado que esse termo já estaria em vias de ser mudado para operações conjuntas, mais apropriado para tradução do inglês *joint operations*. A própria END já utiliza, em todos os seus artigos, a terminologia operações conjuntas. Por esse motivo, a despeito da publicação em vigor, este trabalho utilizou operações conjuntas como tradução das já citadas *joint operations* nos diversos livros, artigos e publicações consultados, bem como com o mesmo sentido de operações combinadas, constantes nas publicações brasileiras.

Tratando ainda do tema operações conjuntas, sua definição carece de mais detalhes. Essas operações devem não só se caracterizar pela presença de mais de uma Força Armada e pelo comando único, mais também pela necessidade de “[...] somar esforços, compatibilizar procedimentos e integrar ações de forma a se obter maior eficiência [...]” (BRASIL, 2001, p.15), desenvolvendo relações de sinergia. Este autor considera que, para que tal seja possível, é fundamental que exista um determinado nível de interoperabilidade entre as Forças e que as mesmas possuam conhecimento recíproco. Ou seja, interoperabilidade e operações conjuntas são conceitos mais que interrelacionados.

Abordando diretamente a matéria de estudo, torna-se interessante iniciar a discussão com a origem do MD. A partir da leitura do histórico, disponível em seu *site*⁵, verifica-se que sua origem remonta aos idos da Constituição de 1946, pois, à época, já se citava a criação de um Ministério único que integraria as Forças Armadas brasileiras, que resultou no então Estado-Maior Geral, que, mais tarde, passou a ser chamado de Estado-Maior da Forças Armadas (EMFA).

Em 1967, o então Presidente da República, Marechal Castello Branco, defendia a criação do Ministério da Defesa, porém a proposta não vingou. Também em 1988, durante a Assembléia Nacional Constituinte, esse pleito voltou à pauta e foi novamente abandonado.

⁵ Disponível em https://www.defesa.gov.br/conheca_md/index.php?page=historico.

Somente em 1995, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi iniciado um estudo, realizado pelo EMFA, que resultou na criação do Ministério da Defesa em 10 de junho de 1999. A idéia do Presidente, entre outras, era otimizar o sistema de defesa nacional e integrar as três Forças, racionalizando as suas atividades. Ou seja, um dos propósitos de criação do MD era a integração das Forças.

Várias leis foram criadas com a intenção de definir as responsabilidades e competências do MD. Sua responsabilidade está contida no artigo 9º da Lei Complementar 97, de nove de junho de 1999, qual seja, exercer a direção superior das Forças Armadas. Já as definições das áreas de competência desse ministério estão descritas no Decreto Presidencial 6223 de quatro de outubro de 2007 (o mais recente), onde se destacam o estabelecimento de políticas ligadas à Defesa e à Segurança do País, bem como assuntos afetos à operações militares das Forças Armadas.

De acordo com esse mesmo Decreto, o MD está estruturado com cinco órgãos subordinados⁶. Desses, destaca-se, para o presente estudo, o Estado-Maior de Defesa (EMD), a quem cabe:

[...] elaborar o planejamento do emprego combinado das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios combinados e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa (BRASIL, 1999, art. 11).

Pela breve exposição de fatos acima, verificam-se as responsabilidades do MD e do EMD quanto à questão da execução de eficazes operações conjuntas.

De fato, como disposto na publicação MD33-M-03, Doutrina Básica de Comando Combinado, não há dúvidas por parte do MD da necessidade atual das Forças Armadas operarem em conjunto.

Este autor considera, porém, que essa capacidade não seja necessária em todos os casos, pois há tarefas a serem cumpridas por forças operando isoladamente, como a patrulha das águas jurisdicionais brasileiras (tarefa afeta à Marinha, auxiliada pela Força Aérea) e a defesa de fronteiras terrestres (que cabe ao Exército). Porém, em um mundo cercado de incertezas, com ameaças fluidas e imprevisíveis como o terrorismo, a biopirataria, o tráfico de drogas e conflitos existentes, porém não declarados, dentre muitos outros, a sinergia possível na aplicação do poder nacional, com as três forças operando em conjunto, é fundamental.

⁶ Órgãos componentes do Ministério da Defesa: Estado-Maior de Defesa (EMD); a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI); a Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (SELOM); a Secretaria de Organização Institucional (SEORI); e a Secretaria de Estudos e de Cooperação (SEC). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6223.htm.

Durante as palestras realizadas pelo CEMD e oficiais de seu Estado-Maior, na Escola de Guerra Naval, para os Cursos de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) e de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), em 10 de julho de 2009, foram listadas algumas das várias competências do EMD, onde se destacam: “I - Formular a doutrina e o planejamento do emprego combinado das Forças Armadas; [...]; II - Planejar, apoiar e acompanhar as operações militares de emprego combinado das Forças Armadas” (PALESTRAS DO ESTADO-MAIOR DE DEFESA, 2009, slides 9 e 10).

Os diversos palestrantes frisaram a importância da operação conjunta das Forças, como também apontaram as deficiências para que isso acontecesse. Em especial, destacam-se a participação de dois Oficiais Gerais, que apontaram deficiências que servirão para análise futura a ser realizada.

A primeira deficiência tem a ver com aspectos da interoperabilidade das Forças Armadas, apresentada pelo encarregado da Subchefia de Comando e Controle (SC-1), Contra-Almirante (FN) Paulo Martino Zuccaro (2009). Este Oficial General apresentou cinco aspectos a serem atendidos para se obter a interoperabilidade, desde os mais básicos até os mais elaborados, quais sejam:

- a) Base física (satélites, fibras óticas, rádios, computadores, roteadores, *switches*, telefones, centrais, câmeras, etc.);
- b) Serviços (aplicativos, videoconferência, criptografia, bancos de dados, protocolos, redes, etc.);
- c) Informação (Informes, apreciações, ordens, imagens, textos, relatórios, mensagens, etc.);
- d) Pessoas (experiência, treinamento, personalidade, trabalho de grupo, etc.); e
- e) Organizações (cultura, doutrina, organização, processos, procedimentos, etc.).

Zuccaro (2009) discorreu sobre as dificuldades em tornar operacionais os três primeiros níveis, letras a, b, e c, os mais básicos no sentido de proporcionar suporte tecnológico aos demais e para suplantando os *gaps* tecnológicos. Os níveis superiores, letras d e e, que tratam da interface do homem e suas organizações, não foram abordados.

A segunda deficiência foi apresentada pelo encarregado da Subchefia de Operações (SC-3), General de Brigada Marcelo Flávio Oliveira Aguiar (2009), por ocasião de sua palestra. Foram apresentados os vários planejamentos e operações conjuntas realizadas desde 2002, totalizando 26 operações (relacionadas no anexo A), tendo sido ressaltado o grande esforço realizado para que esses exercícios desenvolvessem a interoperabilidade entre

as Forças, demonstrassem as deficiências a serem superadas no futuro e possibilitassem verificar a doutrina estabelecida.

Ao término de sua apresentação, Aguiar (2009) declarou considerar um acerto a realização do exercício de jogo de guerra AZUVER⁷, na EGN, no qual participam Oficiais das Escolas de Comando e Estado-Maior das três Forças Armadas, para o desenvolvimento da mentalidade das operações conjuntas. A sua última frase, porém, merece destaque, por ser de notória importância para esse estudo – ele perguntou: “será que isso é o suficiente?” (informação verbal)⁸.

Este autor considera que não. Para desenvolver a mentalidade de operar em conjunto será necessária uma maior interação na formação de pessoal. É necessário aprender como as outras Forças operam, definir suas competências e deficiências, verificando de que forma se poderão maximizar as competências e anular as deficiências. No item quatro desta monografia será verificado como os EUA resolveram abordar a solução para esse problema.

A outra temática que encerra este item é o recente lançamento da END, aprovada em 18 de dezembro de 2008, que causou grandes expectativas no meio militar devido às várias determinantes orçamentárias para sua implementação. O MD e os Comandantes das Forças Armadas estão a preparar “a conta” das várias determinações materiais para que a missão definida possa ser cumprida, nos documentos chamados de Planos de Emprego e Articulação de cada uma das Forças.

Porém, abandonando as considerações puramente materiais dessa estratégia, o que ela mudou, ou reafirmou, em termos doutrinários para as Forças Armadas que interessa a este estudo?

Seguir-se-ão aspectos retirados da END que nortearão abordagens futuras.

Paralelamente à necessidade de atualizar os equipamentos e tecnologias, essa estratégia apresentou também a necessidade de atualizar o pessoal militar. Ao abordar o papel a ser desempenhado pelo setor espacial, cibernético e nuclear para sistematizar as três Forças em uma estratégia de defesa integrada, descreveu também como elas deverão operar em rede, com capacidade de monitoramento de seus espaços (terrestre, aéreo e aquático).

Essa capacidade de monitoramento não bastará. Haverá a necessidade das Forças

⁷ O Exercício AZUVER é um jogo de guerra simulado, que tem por objetivo aplicar os conhecimentos assimilados durante os cursos de Estado-Maior, sobre o preparo e emprego das Forças Armadas, em uma estrutura de Comando Combinado, com a participação de oficiais-alunos das três Forças, promovendo a integração.

⁸ Pergunta que fechou a apresentação do General Aguiar em palestra realizada pelo Estado-Maior de Defesa, na Escola de Guerra Naval, para os Cursos de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) e de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), em 10 de julho de 2009.

possuírem uma mobilidade estratégica⁹, que implicará que as mesmas adquiram características mais que conjuntas.

Novas tecnologias impõem novas capacitações, de forma a que não retornemos a um período sombrio de nossa Marinha, nos idos da “Esquadra de Papelão¹⁰”. Para que isso ocorra, de acordo com essa estratégia, os combatentes deverão atuar em rede, em conjunto com os das outras Forças. Ou seja, não bastará aos militares conhecerem as próprias forças, mas também as outras, não apenas superficialmente.

Conquistar essas capacidades deverá ir além dos limites dos exercícios conjuntos, já realizados. A responsabilidade por esse processo recairá em um MD com maiores poderes e em um reestruturado Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (atual EMD), de acordo com a END.

De acordo com as Ações Estratégicas descritas neste mesmo documento, o MD deverá promover estudos no sentido de aperfeiçoar a Doutrina de Operações Conjuntas, levando em consideração “o ambiente operacional e o aprimoramento dos meios de defesa, a experiência e os ensinamentos adquiridos com a realização de operações conjuntas e as orientações da Estratégia Nacional de Defesa” (BRASIL, 2008, p. 53).

De acordo com o Item II das Medidas de Implementação da END, o instrumento principal pelo qual as Forças atingirão os objetivos maiores dessa estratégia será o trabalho coordenado. A definição das orientações operacionais deverá privilegiar a visão conjunta de forma a aprofundar as capacidades das Forças, bem como deve ser rejeitada qualquer tentativa de uma abordagem isolada. Para obter essa visão conjunta, será necessária a colaboração entre o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e os Estados-Maiores dessas Forças.

O mesmo Item II orienta que, para formar o pessoal qualificado a desenvolver todas essas ações necessárias, cada Força ministrará os cursos necessários. Serão também realizados projetos de pesquisa nessa área, envolvendo os sistemas educacionais de cada Força em conjunto com a Escola Superior de Guerra (ESG), diretamente subordinada ao MD.

⁹ “A mobilidade estratégica - entendida como a aptidão para se chegar rapidamente ao teatro de operações – reforçada pela mobilidade tática – entendida como a aptidão para se mover dentro daquele teatro - é o complemento prioritário do monitoramento/controle e uma das bases do poder de combate”. (BRASIL, 2008, p.4)

¹⁰ Também chamada Esquadra Branca por Vidigal (1983), referindo-se à compra de Navios pelo Programa Naval de 1904, modificado pelo Barão do Rio Branco, então Ministro de Relações Exteriores. Esses meios chegaram ao Brasil já obsoletos, constituindo uma Esquadra “mal apoiada, mal adestrada, mal conduzida e mal administrada” (VIDIGAL, 1983, p. 88).

3 SURGIMENTO DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Separar a guerra em terra do ar e do mar não é mais possível. Se alguma outra vez estivermos envolvidos numa guerra, nós a lutaremos em todos os ambientes [...] com todas as Forças, em um esforço concentrado único¹¹ (EISENHOWER, 1958, *apud* JABLONSKY, 2000, p.24, tradução nossa).

Essa frase dita pelo então Presidente dos Estados Unidos da América¹², Dwight D. Eisenhower, em 1958, não poderia ser mais atual.

A idéia da importância das Forças Armadas operarem conjuntamente já existia no seio das Forças Armadas norte-americanas ao fim da Segunda Guerra Mundial (2ª GM). As grandes lideranças e os estrategistas militares invocavam a necessidade da implementação das *joint operations*.

De acordo com ensaios de Skelton (2004), essas lideranças militares se forjaram durante a Grande Depressão dos anos 30, no pós-Primeira Guerra Mundial (1ª GM). Nesse período, os poucos investimentos nas Forças Armadas incentivaram as mesmas a investir no capital humano, enviando Oficiais para “estudar, ensinar e se preparar para o futuro”¹³ (SKELTON, 2004, p. 6).

Várias escolas militares¹⁴ experimentaram o renascimento, sendo um período que aquele autor considera áureo na educação militar norte-americana. Neste período, surgiram nomes como: George C. Marshall, Joseph Stilwell, Omar N. Bradley, Chester W. Nimitz e o próprio Dwight D. Eisenhower. Foi nesse mesmo período, entre guerras, que também se desenvolveu a doutrina de guerra anfíbia, fundamental para a campanha aliada.

Mas por que essa doutrina não foi implementada após o fim da 2ª GM?

Barret (1983, *apud* LOCKER III, 1996) explica que, na verdade, aquilo que hoje está explicitado no Ato Goldwater-Nichols já havia, em 1958, sido regulado pela administração do Presidente Eisenhower. O Ato de Segurança Nacional de 1947, que criava o Departamento de Defesa norte-americano (*Department of Defense – DoD*), resultou naquilo

¹¹ Texto original em inglês.

¹² Presidente de 1953 a 1961, de acordo com a biografia da Casa Branca. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/about/presidents/DwightDEisenhower>.

¹³ Texto original em inglês.

¹⁴ Infantry School em Fort Benning, Geórgia; Command and General Staff School em Fort Leavenworth, em Kansas; Naval War College, em Newport, Rhode Island; Army War College, em Washington, DC; e Marine Corps School, em Quantico, Virgínia (SKELTON, 2004, p. 7).

que Eisenhower (1947, apud BARRET, 1983, *apud* LOCKER III, 1996, p.13, tradução nossa) descreveu como “pouco mais de uma confederação de unidades militares soberanas”¹⁵.

Esse Presidente realizou alterações em 1949, 1953 e 1958 aquele Ato, sendo que, na última alteração, foi aprovada pelo Congresso Nacional dos EUA o desmembramento do DoD em cadeias de comando administrativas e operacionais. O Secretário de Defesa saiu fortalecido, tendo sido criadas duas diferentes cadeias de comando subordinadas a ele, uma com os Departamentos Militares e outra com uma estrutura para organizar os elementos conjuntos.

Aos Departamentos Militares era dada a responsabilidade de preparar as Forças para combater (organizar, treinar e equipar) e fornecer a logística, a administração e outros apoios. Ou seja, eram encarregados pela manutenção das Forças Armadas.

Para estruturar os elementos conjuntos foram criados os Chefes de Estados-Maiores Conjuntos (*Joint Chiefs of Staffs*, JCS, tradução nossa), assistidos pelos Estados-Maiores Conjuntos (*Joint Staffs*, JS, tradução nossa), que prestariam assessoria ao Presidente da República, ao Secretário de Defesa e ao Conselho de Segurança Militar, assim como efetuariam o planejamento militar.

Os Comandantes-em-Chefe (*Commander-in-Chiefs* – CINCs, tradução nossa) encabeçariam os comandos conjuntos e conduziriam as missões militares determinadas pelo Presidente.

Até 1986, essa estrutura *de jure*, não existiu *de facto*, pois:

[...] o DoD era dominado pelas Forças, que tradicionalmente tinham sido responsáveis pelo planejamento e por guerrear, bem como preparar as nossas forças para a guerra. As Forças não queriam abandonar as funções operacionais de um sistema conjunto. Elas continuaram a dominar tanto a manutenção quanto o emprego no DOD. As Forças exerceram o veto ao aconselhamento do JCS e controlaram os fracos comandos unificados. Como consequência, as instituições conjuntas falharam em se tornar fortes e eficazes¹⁶ (BARRET, 1983, *apud* LOCKER III, 1996, p. 13, tradução nossa).

MacFarland (2002) acredita que a Lei Goldwater-Nichols de 1986 não foi o nascimento, mas sim o renascimento da interoperabilidade e da arte operacional conjunta. Há uma concordância com Barret (1983, apud LOCKER III, 1996), porém o primeiro credita o fato das Forças não quererem perder seu poder após a 2ª GM ao advento do artefato nuclear e ao início da Guerra Fria, com o surgimento de um novo inimigo, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

¹⁵ Texto original em inglês.

¹⁶ Texto original em inglês.

Teve então início uma corrida armamentista sem precedentes na história da humanidade. Cada um dos blocos querendo assegurar a mútua capacidade de destruir o outro, fazendo com que as Forças Armadas acreditassem que este seria o “novo último instrumento da guerra”¹⁷ (MACFARLAND, 2002, p. 78).

O mesmo autor alega que, com essa corrida, iniciou-se uma competição por orçamentos para estruturar as Forças com armas nucleares, cada uma querendo o poder de destruir o inimigo, iniciando um período negro de corporativismo entre elas. De acordo com estimativas, foram gastos em armas nucleares pelos EUA, de 1940 até 1996, cerca de US\$ 5,8 trilhões¹⁸. As armas nucleares fizeram com que se perdesse a finalidade da interoperabilidade, impossibilitando o desenvolvimento da arte operacional de operações conjuntas por 40 anos.

Após a 2ª GM, os EUA se envolveram em vários conflitos, todos marginais em relação à principal ameaça, configurada pela Guerra Fria. O que contava era manter a hegemonia ou do capitalismo ou do comunismo. Entre esses conflitos destacou-se sobremaneira o do Vietnã (1975).

Jones (1999) e Skelton (2004) tem opiniões semelhantes acerca desse conflito e como ele foi fundamental para reforçar o entendimento da necessidade das Forças Armadas americanas operarem em conjunto. Ambos destacam a dificuldade de aplicação do Poder Aéreo. Além da divisão geográfica, que fez com que a guerra conduzida no sul do país fosse totalmente diferente da conduzida no mar, pela Marinha, os ataques táticos foram conduzidos dos quartéis do Vietnã, enquanto o Comando Aéreo Estratégico (*Strategic Air Command*, tradução nossa) era conduzido diretamente de Washington, sob a batuta do Presidente Lyndon Johnson, com duas cadeias de comando diferentes.

“A cadeia de comando, durante a guerra do Vietnã, foi qualquer coisa, menos clara e simples”¹⁹ (SKELTON, 2004, p. 27, tradução nossa).

Na década de 80, a última década da Guerra Fria, os Estados Unidos se encontravam em um impasse. Skelton (2004) destaca que os gastos inadequados conduziram a que as Forças Armadas americanas se encontrassem despreparadas. Algo precisava mudar.

Foi sob essa perspectiva que, em 1982, se iniciaram os estudos sobre a necessidade de uma reforma no Departamento de Defesa (DoD) norte-americano, que culminaram na Lei Goldwater-Nichols de 1986.

¹⁷ Texto original em inglês.

¹⁸ Dados existentes em Stephen I. Schwartz, *Atomic Audit: The costs and consequences of US Nuclear Weapons since 1940* (MACFARLAND, 2002, p. 78).

¹⁹ Texto original em inglês.

4 A LEI GOLDWATER-NICHOLS E O RENASCIMENTO DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS

De acordo com informações obtidas em Skelton (2004), a campanha para a reestruturação do sistema conjunto das Forças Armadas norte-americanas começou em 1982, com dois artigos publicados pelo General David Jones, então Presidente da Junta de Chefes de Estados-Maiores (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*, CJCS, tradução nossa) e pelo General Edward “Shy” Meyer, Chefe do Estado-Maior de Exército, que chegavam à conclusão da necessidade de uma reestruturação nas Forças Armadas norte-americanas.

Locker III (1999), porém, afirmou que a campanha pública para reforma do DoD somente se iniciou em três de fevereiro de 1983. Naquele dia, o General Jones (CJCS) apelou ao Comitê das Forças Armadas do Congresso pela reforma do sistema, depois de várias tentativas infrutíferas em sensibilizar os militares.

Não é suficiente termos apenas os recursos, dólares e sistemas de armas; nós temos de possuir uma organização que nos permita desenvolver a correta estratégia, necessário planejamento e a completa capacidade de combate. [...] Hoje, nós não possuímos a adequada estrutura organizacional²⁰ (JONES, 1983, apud LOCKER III, 1999, p. 13, tradução nossa).

Locker III (1999) relata que, de imediato, o General Jones foi atacado pelo Pentágono e pelos Departamentos Militares, como forma de desacreditá-lo. Várias autoridades militares à época se revezaram em relatos totalmente desfavoráveis à aprovação dessa lei, algumas até dizendo que fariam que a defesa norte-americana ficasse seriamente abalada.

Porém, Smith Jr. (1999) relembra que o General Jones acabou por conseguir um apoio pouco usual de elementos bastante dissonantes no Congresso norte-americano, como o Senador Barry Goldwater, Republicano do Oeste, e o Congressista Bill Nichols, Democrata do Sul, dentre outros. Essa união de líderes políticos de peso, cujos nomes emprestaram à lei a ser criada, com idéias bastante opostas, denota como foi considerada importante essa mudança para quebra de antigas barreiras e concepções falhas, no sentido de aumentar a efetividade das operações militares.

Locker III (1999) destaca, ainda, como o Congresso que, no período do pós 2ª Guerra Mundial, havia sido aliado do Pentágono na disputa de poder junto ao Executivo, contra qualquer movimento de unificação, percebeu que a organização militar estava

²⁰ Texto original em inglês.

disfuncional e que as necessidades, à época, demandavam uma integração das capacidades das três Forças e não a manutenção de um alto grau de separatismo. A campanha para a aprovação foi longa e com uma votação com margem apertada.

Este autor considera importante frisar que a Guerra Fria ainda não havia acabado, mas já havia sinais de sua decadência. A afirmação do artefato nuclear como solução para os conflitos se mostrava superada. Havia a consciência coletiva que a sua utilização poderia vir a significar o fim da raça humana. Os conflitos que sucederam a 2ª GM foram todos convencionais e o que o Congresso se questionava era, se após o Vietnã, nos vários pequenos conflitos que se seguiram, algo de fato havia sido feito para resolver os problemas verificados.

A Lei Goldwater-Nichols de Reorganização do Departamento de Defesa foi lançada em primeiro de outubro de 1986, sendo que as principais mudanças visualizadas por Quinn (1999) seguem enumeradas abaixo:

a) Um aumento do poder do Presidente da Junta de Chefes de Estados-Maiores (CJCS), que passou a se tornar o principal assessor do Presidente, do Conselho de Segurança Nacional e do Secretário de Defesa, com isso diminuindo o poder relativo do Pentágono (antes o CJCS representava meramente o consenso corporativo do alto escalão das Forças).

b) O Estado-Maior Conjunto foi expandido e colocado diretamente sob as ordens do CJCS, e não mais diretamente aos Chefes dos Estados-Maiores Conjuntos (JCS), o que gerava acúmulo de procedimentos burocráticos e cadeias de comando complexas.

c) Um aumento do poder dos Comandantes-em-Chefe (CINCs), aumentando o poder de decisão na cena de ação, provendo autoridade aos comandos subordinados em suas áreas de responsabilidade.

d) Para que se pudesse implementar essa visão conjunta, foi mandatário estabelecer um programa de Oficial Especializado Conjunto (Joint Specialty Officer - JSO²¹). Esse programa consistiu em estabelecer requisitos para tornar mais qualificados os Oficiais designados para operar em Forças Conjuntas.

Skelton (2004) argumenta o quanto essa lei foi fundamental para o rearranjo de forças entre as instituições do Departamento de Defesa (CJCS e o JCS). A redução do poder da chefia das Forças isoladas e o comando unificado aumentaram o poder na cena de ação (CINC), possibilitando simplificar a cadeia de comando e evitar os problemas apontados no capítulo anterior, verificados no conflito do Vietnã.

²¹ Oficial do serviço ativo que foi particularmente treinado e orientado em assuntos conjuntos. Definição do DoD disponível em <http://usmilitary.about.com/od/glossarytermsj/g/j3426.htm>.

É muito importante ressaltar as resistências à aplicação da Lei Goldwater-Nichols. Locker III (1999) afirma que foi instrutiva a maneira como as Forças e o próprio Pentágono resistiram a essa lei, pois revelou como a maioria dos Oficiais estava dando prioridade ao corporativismo de suas próprias Forças em detrimento dos interesses nacionais legítimos. A indicação da necessidade de uma maior aproximação entre as Forças, desde a 2ª GM, não adiantou para quebrar a resistência dos Oficiais imersos em suas próprias culturas, pois a criação de instituições conjuntas diminuiria as prerrogativas e independência das Forças. Por isso o lamento do Senador Barry Goldwater (1985, *apud* LOCKER III, 1999, p. 12): “Como alguém que devotou sua vida inteira aos assuntos militares, estou muito entristecido que as Forças continuam incapazes em colocar o interesse nacional acima de seus próprios interesses”²².

A iniciativa da unificação teve de partir do Congresso norte-americano.

Este estudo fará a consideração apenas da última medida prevista na Lei Goldwater-Nichols, enumerada anteriormente (letra d), qual seja, estabelecer um programa de JSO, para continuidade da abordagem utilizada.

Skelton (2004) discorre sobre a realização do Painel de Educação Militar do Comitê das Forças Armadas do Congresso, em 1987, que visava a uma revisão da educação conjunta das Escolas de Comando e Estado-Maior das quatro Forças²³.

Esse painel formulou um relatório de 206 páginas que, sinteticamente, recomendou o estabelecimento de um processo de educação de especialização conjunta para Oficiais em duas fases, como parte de uma série de recomendações abrangentes referentes à educação militar intermediária e avançada.

A fase um iria abordar as escolas de nível intermediário, postos de capitão-de-corveta e major. O Painel chegou a um consenso que esses Oficiais deveriam ter um bom entendimento, senão uma *expertise* em matéria de operações conjuntas. A doutrina, os conceitos organizacionais e de comando e controle das outras Forças deveriam ser tópicos a serem incluídos no currículo de cada uma das escolas, para finalizar com o processo de planejamento conjunto, sistemas conjuntos e jogos a serem realizados em uma estrutura de comando unificada. Os Oficiais formados, porém, antes do conhecimento das outras Forças, deveriam se tornar um *expert* em seus próprios ambientes, função primordial dessas escolas.

Já a fase dois, mais detalhada e abrangente, que formaria o JSO, permitiria o estudo do emprego integrado das Forças e seria realizada na Escola de Estado-Maior das

²² Texto original em inglês.

²³ Nos Estados Unidos os Fuzileiros Navais são uma Força à parte da Marinha, daí as quatro Forças informadas.

Forças Armadas (*Armed Forces Staff College*, AFSC, tradução nossa). A proposta do painel era que apenas um pequeno percentual de graduados nas escolas intermediárias seriam os especialistas em operações conjuntas, de forma a construir o conhecimento que ganharam na fase um do programa, tornando-se pré-requisito para servir em comandos unificados. Essa fase foi quase que imediatamente implementada.

Este autor considera que, através do exame dos currículos das Escolas de Comando e Estado-Maior²⁴ das Forças Armadas brasileiras, estas também possuem como função primordial formar os Oficiais *experts* em seus ambientes. Porém, à semelhança da fase um, anteriormente citada, seus currículos já possuem disciplinas sobre o sistema de planejamento conjunto, realizando um exercício conjunto (AZUVER). O conhecimento das demais Forças é proporcionado, em especial, por palestras e visitas de estudo.

Também se considera que houve tentativa semelhante à fase dois com a criação do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC), ministrado pela ESG. Esse curso tem por propósito habilitar Oficiais Superiores das Forças Armadas para o exercício de funções em Estado-Maior Conjunto e desempenho de atividades que envolvam o planejamento e o emprego estratégico-operacional de forças militares em operações conjuntas. Porém, ainda não é pré-requisito para qualquer comissão ou função em estado-maior, sendo realizado por inscrição²⁵.

Os atributos necessários para um JSO, estabelecidos no referido Painel, seriam: um conhecimento profundo de sua Força; algum conhecimento das outras Forças; experiência em operações conjuntas; capacidade de possuir confiança nas outras Forças; e, capacidade e perspectiva de ver a compilação de forma conjunta. Ou seja, o JSO deveria ser capaz de “entender as capacidades e limitações, doutrina e cultura das outras Forças”²⁶ (SKELTON, 2004, p. 3).

Este autor considera que esses atributos são básicos para o estabelecimento de uma interoperabilidade entre Forças de qualquer país, bem como para o correto dimensionamento de doutrinas comuns, possibilitando o conhecimento e aceitação mútua.

De acordo com Locker III (1999, p. 18), a Lei Goldwater-Nichols transformou e revitalizou a profissão militar americana, em especial no período após as Operações

²⁴ Escola de Guerra Naval (EGN), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Escola de Comando e Estado-Maior (ECEMAR).

²⁵ Maiores informações sobre inscrições e currículo do CEMC podem ser obtidas em http://www.esg.br/uploads/2009/01/diretriz_2009.pdf e <http://www.esg.br/cursos/cemc>.

²⁶ Texto original em inglês. Parte do texto constante no *Report of the Panel on Military Education*, enviado pelo Comitê das Forças Armadas do Congresso ao Congresso norte-americano, em 21 de abril de 1989 (SKELTON, 2004).

Tempestade e Escudo do Deserto²⁷, nas quais muitos foram os que comprovaram a eficácia das operações conjuntas. O Secretário do DoD à época da obra desse autor, William J. Perry ([1994-97], *apud* LOCKER III, 1999, p. 18), reportou que “[...] todos comentários e notícias após as Operações Escudo e Tempestade do Deserto atribuíram o sucesso da operação às mudanças estruturais fundamentais na cadeia de comando trazida pela Lei Goldwater-Nichols”²⁸.

Na verdade, ainda não há consenso em relação aos limites e à efetividade da interoperabilidade. Vários são os autores que divergem sobre sua eficácia.

A seguir, serão relacionadas algumas opiniões de escritores norte-americanos para consolidar o entendimento da complexidade dessa questão.

Cropsey (1993) atestou como essa visão de interoperabilidade como solução para todos os problemas estaria, à época, criando uma cultura de integração junto às Forças Armadas norte-americanas, que, aliada aos cortes orçamentários, poderiam vir a reduzi-las, eliminando o debate da finalidade e utilidade de cada uma.

Ele argumentou que haveria uma certeza tão grande em torno da eficácia das operações conjuntas, que esta não seria questionada. Esse autor discorre sobre a necessidade de analisar a história para compreender as causas e fracassos militares, pois grandes líderes podem fazer a diferença entre a vitória e a catástrofe, e não somente a maneira das Forças se organizarem. A interoperabilidade não seria um fim em si mesma, e sim um requisito mínimo para a maioria das imagináveis situações em que os Estados Unidos da América poderia usar suas Forças no futuro.

Já Locker III (1999) considerou que, dez anos após a aprovação da Lei Goldwater-Nichols (1996), ainda havia muito que fazer. Ele destacou a necessidade de determinar uma melhor divisão do trabalho entre o Escritório da Secretaria de Defesa (*Office of the Secretary of Defense*, OSD, tradução nossa), os Estados-Maiores Conjuntos (JS) e os Departamentos Militares, pois haveria existência de duplicidade de tarefas e inchaço de pessoal no Pentágono.

Ele alegou que o orçamento da Defesa, à época, teria criado pressões para ampliar as atividades entre as agências de defesa. Novas tarefas, em especial as relacionadas com tráfico de drogas e proliferação de armas, requereram um gerenciamento, planejamento e coordenação entre agências. O Pentágono estava acostumado a receber uma missão completa e cumpri-la isoladamente.

²⁷ Estas operações se referem a duas fases da Guerra do Golfo (1992).

²⁸ Texto original em inglês.

Owens (1999), em sua obra, considerou que as operações realizadas permaneceram mais conjuntas no nome do que na condução e que o processo de determinar requisitos é mais conjunto na retórica que na condução.

Para apoiar esse argumento, ele exemplificou com a própria Operação Tempestade do Deserto, já citada neste trabalho como referência em operações conjuntas. Ele considera, porém, que essa operação foi mais notável por sua similaridade com os padrões de comando e controle do conflito do Vietnã do que com um real conceito de guerra conjunta – a geografia e não a sinergia estruturou as responsabilidades e missões dos componentes das Forças envolvidas naquele conflito. Dificuldades mais do que facilidades caracterizaram a coordenação e comunicações entre as forças envolvidas.

Ele visualizou como essa perspectiva conjunta desmorona quando falta a crença que as outras Forças possam realmente prover uma função específica. O que acontece quase sempre é a redundância funcional das Forças, justificada como essencial porque os “caprichos da névoa da guerra²⁹ demandam a redundância em compensar o inesperado”³⁰ (OWENS, 1999, p. 93, tradução nossa, grifo nosso).

Enfim, radicalizando o conceito de interoperabilidade, ele considerou que a formação de Oficiais deveria ser conjunta em seu cerne, formando um segundo-tenente conjunto. Após a formatura os Oficiais seriam distribuídos às Forças, pois o que contaria realmente nesse processo seria o treinamento depois de embarcado.

Este autor considera, como visto acima, que o conceito de interoperabilidade não é uma unanimidade. Até que ponto cada Força deve abandonar conhecimentos adquiridos ao longo do tempo para tornar possível uma maior integração é uma incógnita, que, com certeza, vai variar com a realidade de cada país, como este pretende enfrentar as ameaças atuais, de que forma pretende ver o futuro e de suas experiências particulares.

O Brasil terá também de saber qual nível de interoperabilidade de suas Forças Armadas é desejável. No próximo capítulo, será realizado um exame dos capítulos 2, 3 e 4 do presente estudo, de como as lições aprendidas pelas Forças Armadas norte-americanas poderão contribuir para definir as nossas decisões de futuro sobre o tema.

²⁹ Esse termo tem origem no estrategista prussiano Carl von Clausewitz, que escreveu das incertezas de todas as informações na guerra, como se sob o efeito de uma névoa, tudo ficasse difícil de enxergar. Mais informações em <http://www.clausewitz.com/readings/OnWar1873/BK2ch02.html>.

³⁰ Texto original em inglês.

5 EXAME DA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA – COMO DESENVOLVER A INTEROPERABILIDADE NAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

São enormes as diferenças nas posturas estratégicas entre o Brasil e os Estados Unidos da América, bem como o dimensionamento dos meios de suas Forças Armadas.

O documento estratégico de mais alto nível norte-americano é a Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*, NSS, tradução nossa), de 2006, que estabelece dois pilares de atuação, quais sejam: “promover a liberdade, justiça e a dignidade humana, trabalhando para por fim à tirania, promover as democracias efetivas e estender a prosperidade; e confrontar os desafios de nosso tempo, liderando uma crescente comunidade de democracias”³¹ (UNITED STATES OF AMERICA, 2006, p. 1, tradução nossa).

Pode-se verificar nesse documento uma postura de prevalência externa, de intrusão nos assuntos de outros países, como forma de promover a segurança interna. O documento similar brasileiro é a Estratégia Nacional de Defesa (END), de 2008, já abordada no capítulo quatro. A postura é eminentemente interna: a defesa dos interesses nacionais, sem interferência nos assuntos de outros países.

Essa diferença de postura, causa por si só uma necessidade norte-americana de atuar em todo o mundo, o que pode ser visualizado pelos dez comandos unificados³² existentes atualmente e em um consequente superdimensionamento de seus meios.

Deixando de lado essas diferenças, é fundamental nos situarmos nas semelhanças na situação daquele país, em 1982, quando se iniciaram os estudos que culminaram na Lei Goldwater-Nichols (1986) e a situação das Forças Armadas brasileiras de hoje.

Em 1982, como verificado nos capítulos três e quatro, a 2ª GM já havia demonstrado o poder das operações conjuntas, bem como o conflito do Vietnã indicado o quanto se “involuiu” nessa questão. Foram visualizadas várias disfunções causadas pelo excessivo separatismo entre as Forças Armadas, em que se destacam: o dimensionamento exagerado dos meios causado pela duplicidade de funções; a falta de conhecimento e confiança nas outras Forças; e o encarecimento dos gastos militares em épocas de recursos escassos, entre outras.

³¹ Texto original em inglês.

³² Maiores informações sobre esses Comandos Unificados estão disponíveis em <http://www.defenselink.mil/specials/unifiedcommand>.

Também as Forças Armadas brasileiras vivem hoje problemas que não são iguais, mas semelhantes. O dimensionamento das Forças, ao invés de excessivo, é insipiente; há falta de conhecimento e confiança nas outras Forças, dificultando a interoperabilidade; e os gastos militares inadequados que precisam ser majorados, em um país com várias dificuldades conjunturais.

O MD brasileiro foi criado em 1999 para proporcionar a integração das Forças Armadas, bem como a END foi aprovada, pelo nível político, para orientar como empregá-las.

Será utilizada, então, como condicionante para prosseguimento do exame, a satisfação das principais exigências doutrinárias e de formação de pessoal militar, priorizadas na END, acordo interpretação deste autor, para prosseguir com este estudo:

- a) Maior capacitação do pessoal, com habilidade para operar em rede, exigindo o conhecimento das outras Forças, não apenas superficialmente;
- b) Promoção de estudos pelo Ministério da Defesa para aperfeiçoar a Doutrina de Operações Conjuntas; e
- c) Colaboração entre o futuro Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, uma evolução do EMD, e os Estados-Maiores de cada Força, a fim de efetuar um trabalho coordenado de maneira a atingir os objetivos maiores previstos na END.

Ao examinar o Painel de Educação Militar do Comitê das Forças Armadas do Congresso, realizado em 1987, como descrito no capítulo quatro, que apresentou a sugestão de formação do JSO, pode-se verificar que ele motivou alterações que em parte foram adotadas pelas Forças Armadas brasileiras.

A formação do Oficial Superior, tanto na fase um do referido painel, onde cada Força incluiria tópicos em seus currículos visando o entendimento conjunto e privilegiando o processo de planejamento conjunto, quanto na fase dois, com uma formação mais detalhada do Oficial que já tivesse passado na fase um, foram implementadas, ainda que com diferentes nuances, em especial na fase dois.

O CEMC, realizado pela ESG, e que seria o equivalente à fase dois, tem como principal diferença, e no entendimento deste autor, deficiência, não ser um pré-requisito de carreira, tampouco para servir em estados-maiores de organizações militares considerados chave³³ para formação de possíveis comandos operacionais.

Se os cursos já existem, por que ainda há dificuldades, que não materiais, na implementação da interoperabilidade? Por que ainda não chegamos lá?

³³ Destacam-se, no juízo deste autor, no caso da Marinha do Brasil, o Comando de Operações Navais, os Comandos dos Distritos Navais e o Comando-em-Chefe da Esquadra, dentre outros.

A primeira resposta, com certeza, é o tempo. O MD existe há pouco mais de dez anos e já realizou muito no sentido de aumentar a aproximação das Forças, promovendo exercícios conjuntos, criando doutrinas e fomentando a interoperabilidade.

Esse autor considera, porém, que esse caminho seria abreviado se houvesse um maior intercâmbio entre as Forças. Tanto o Painel de 1987, norte-americano, quanto a END brasileira destacam a necessidade do conhecimento recíproco.

Para que as Forças possam operar em conjunto, há necessidade que elas se conheçam. Há necessidade que os Oficiais falem uma só língua, ainda que esta seja um pouco diferente da utilizada pela sua Força. Há necessidade de formação de Oficiais que saibam pensar conjuntamente.

Apesar do grande esforço do MD com o fomento dos exercícios conjuntos e das Escolas de Estado-Maior (incluindo-se a ESG, com o CEMC), este estudo considera que ainda é pouco. Como não temos conflitos reais, nem ameaças concretas previstas em nossa estratégia, apenas hipóteses de emprego, utilizar-se do planejamento dos exercícios conjuntos para o fomento do conhecimento recíproco é no mínimo limitador.

Formar Oficiais conjuntos, de forma unificada, em uma única escola, como no caso do JSO fase 2, após a conclusão dos Cursos de Comando e Estado-Maior de cada Força, e torná-lo obrigatório, como pré-requisito inicial para os Oficiais designados para organizações militares chaves para planejamentos conjuntos, como anteriormente descrito, considera-se fundamental para o fomento do conhecimento recíproco.

É fundamental que se verifique que os atributos do JSO, apontados no capítulo quatro, não são excludentes ao caso brasileiro. Muito pelo contrário, são perfeitamente adequados. Perseguir esses atributos possibilitaria dar a nossos Oficiais um maior conhecimento das outras Forças, formando pessoal com capacidade de estabelecer e criar doutrinas conjuntas mais eficientes, aumentando a sinergia das Forças e sua recíproca colaboração.

Ou seja, esses atributos podem vir a satisfazer as exigências a, b e c da END, citadas anteriormente, encaixando-se perfeitamente a uma possível solução brasileira.

6 CONCLUSÃO

A interoperabilidade fomenta a sinergia entre as Forças, tende a evitar duplicidade de funções, simplifica as cadeias de comando e diminui custos. Sua utilização, bem como das operações conjuntas, é considerada pelos Estados Unidos da América uma vantagem competitiva. A interpretação do Ministério de Defesa brasileiro é a mesma. A publicação MD33-M-03, Doutrina Básica de Comando Combinado, confirma tal fato.

O conceito de operações conjuntas pode sofrer, todavia, gradações, desde o total isolamento entre as Forças até a total integração. Em que ponto situar o caso brasileiro é a verdadeira questão a se formular.

Este autor considera, ainda, que há espaço para as forças operarem isoladamente, como a patrulha das águas jurisdicionais brasileiras e a defesa de fronteiras terrestres. Porém, no mundo atual, onde são grandes as incertezas, a possível combinação de competências na aplicação do poder nacional com as três forças operando em conjunto é fundamental.

Para operar dessa forma é necessário um adequado nível de interoperabilidade entre as Forças, não só no nível técnico e material, mas também no nível doutrinário, sendo necessário um conhecimento recíproco.

As palestras realizadas pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa e oficiais de seu Estado-Maior, realizadas na EGN, em 10 de julho de 2009, conforme descrito no capítulo dois, comprovaram essas dificuldades técnicas bem como os avanços e dificuldades no nível doutrinário e operacional.

Alinhar-se e copiar uma estrutura alienígena, como a utilizada pelos Estados Unidos da América, por mais verossímil que pareça, não parece ser uma solução eficaz. Mais ainda se considerarmos as diferenças atuais da situação brasileira para a norte-americana.

Porém, apesar dessas diferenças, há semelhanças conjunturais das Forças Armadas norte-americanas de 1982, quando se iniciaram as discussões que levaram à Lei Goldwater-Nichols, e as Forças Armadas brasileiras de hoje.

Várias soluções foram visualizadas por aquela lei. Entre elas, destaca-se a de estabelecer um programa de Oficial Especializado Conjunto (JSO) e de estabelecer requisitos para tornar mais qualificados os oficiais designados para operar em Forças Conjuntas.

O Ministério da Defesa (MD) muito tem feito para fomentar a interoperabilidade nos últimos dez anos. A realização de exercícios conjuntos, com o correto planejamento e adoção de revisões doutrinárias, possibilitaram acelerar muito nessa área. Porém a

inexistência de conflitos, bem como de comandos operacionais conjuntos que justifiquem a adoção de uma formação integrada de oficiais especializados no tema, em maior escala, atrasam e dificultam a possibilidade de uma real integração. O próprio Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC), realizado na ESG sob os auspícios do Ministério da Defesa, não é pré-requisito para servir em comandos operacionais, realizar planejamentos, tampouco exercícios.

A conclusão deste trabalho é que, para desenvolver a interoperabilidade e, conseqüentemente, as operações conjuntas, deve-se implementar uma formação integrada de Oficiais no período posterior à realização dos Cursos de Comando e Estado-Maior, como pré-requisito, pelo menos, para aqueles designados para organizações militares chaves para planejamentos conjuntos.

Será necessário aprender realmente como as outras Forças operam, definir suas competências e deficiências, verificando de que forma se poderão maximizar as suas competências e minimizar as suas deficiências.

A adoção dessa solução, como verificado no capítulo cinco, pode resolver as exigências doutrinárias e de formação de pessoal qualificado previstas na Estratégia Nacional de Defesa (END).

Conhecer a doutrina das outras Forças, obter *expertise* em planejamentos conjuntos, realizar jogos conjuntos (a exemplo da AZUVER), forçar o contato através de uma formação conjunta, senão para todos, mas para uma parcela corretamente dimensionada de Oficiais. Essa linha de ação permitirá que os Oficiais formados hoje se tornem os líderes que, daqui a 15 ou 20 anos, conseguirão orientar as instituições envolvidas a pensar em interoperabilidade de uma forma mais integrada e, assim, melhor dimensionar nossas necessidades e nosso futuro.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Flavio Oliveira. Subchefia de Comando e Controle. In: PALESTRAS DO ESTADO-MAIOR DE DEFESA, 2009, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro. **A atuação do Estado-Maior de Defesa**, Rio de Janeiro, 10 jul. 2009, 1 CD-ROM.

BARRET, Archie D; JONES, David C. **Reappraising defense organization**: an analysis based on the defense organization study of 1977-1980. Washington DC: National Defense University Press, 1983, p. 346 *apud* LOCKER III, James R. Taking stock of Goldwater-Nichols: The Goldwater-Nichols Act ten years later. **Joint Force Quarterly**, Washington DC, n. 13, autumn 1996, p. 10-16.

BRASIL. Decreto n. 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Estabelece a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Seção 1, p. 4-14.

_____. Lei Complementar n. 97 de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília DF, 9 jul. 1999. Seção extra.

_____. Lei Complementar n. 117 de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego da Forças Armadas, para estabelecer novas atividades subsidiárias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília DF, 2 set. 2004.

_____. Decreto Presidencial n. 6223 de 4 de outubro de 2007. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em cargo de confiança, das Gratificações de Representação pelo exercício de função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa, altera o Decreto n. 3.564 de 17 de agosto de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Aviação Civil - CONAC, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília DF, 5 out. 2007.

_____. Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas. **MD35-G-01**. Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério da Defesa. Doutrina Básica de Comando Combinado. **MD33-M-03**. Brasília, DF, 2001.

BREHM, William K. On revolutions, barriers, and common sense. In: QUINN, Dennis J. **The Goldwater-Nichols DoD Reorganization Act: A ten-year retrospective**. Washington, DC: National Defense University Press, 1999, p. 35-49.

CROPSEY, Seth. The limits of jointness. **Joint Force Quarterly**, Washington DC, n. 1, summer 1993, p. 72-79.

JABLONSKY, David. Eisenhower and the origins of unified command. **Joint Force Quarterly**, Washington DC, n. 23, autumn-winter 2000, p. 24-31.

JONES, David C. Reform: the beginnings. In: QUINN, Dennis J. **The Goldwater-Nichols DoD Reorganization Act: A ten-year retrospective**. Washington, DC: National Defense University Press, 1999, p.3-10.

LOCKER III, James R. Building on the Goldwater-Nichols Act. In: QUINN, Dennis J. **The Goldwater-Nichols DoD Reorganization Act: A ten-year retrospective**. Washington, DC: National Defense University Press, 1999, p.11-22.

LOCKER III, James R. Taking stock of Goldwater-Nichols: The Goldwater-Nichols Act ten years later. **Joint Force Quarterly**, Washington DC, n. 13, autumn 1996, p. 10-16.

MACFARLAND, David M. Joint operational art is alive. **Proceedings**, Annapolis: US Naval Institute, vol. 128/10/1.196, out. 2002, p. 78-81.

OWENS, William A. Making the Joint Journey. **Joint Force Quarterly**, Washington DC, n. 21, spring 1999, p. 92-95.

PALESTRAS DO ESTADO-MAIOR DE DEFESA, 2009, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro. **A atuação do Estado-Maior de Defesa**, Rio de Janeiro, 10 jul. 2009, 1 CD-ROM.

QUINN, Dennis J. **The Goldwater-Nichols DoD Reorganization Act: A ten-year retrospective**. Washington, DC: National Defense University Press, 1999, 77 p.

SMITH JR, Leighton W. A commander's perspective. In: QUINN, Dennis J. **The Goldwater-Nichols DoD Reorganization Act: A ten-year retrospective**. Washington, DC: National Defense University Press, 1999, p.23-33.

SKELTON, Ike. **Whispers of warriors: essays on the new joint era**. Washington, DC: National Defense University Press, 2004, 151 p.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. **National Defense Strategy**, Washington DC, 2008.

_____. Department of Defense. Dictionary of Military and Associated Terms. **Joint Publication 1-02**. Washington, DC, 2001.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro**. 2 ed. rev. e ampl. [Rio de Janeiro]:[s.n.], 1983. 175 p.

ZUCCARO, Paulo Martino. Subchefia de Operações. In: PALESTRAS DO ESTADO-MAIOR DE DEFESA, 2009, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro. **A atuação do Estado-Maior de Defesa**, Rio de Janeiro, 10 jul. 2009, 1 CD-ROM.

ANEXO A**RELAÇÃO DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS REALIZADAS ENTRE 2002 E 2008**

2002:

- Operação MARACAJU;
- Operação TAPURU; e
- Operação LEÃO.

2003:

- Operação MARACAJU II,
- Operação TIMBÓ; e
- Operação ATLÂNTIDA.

2004:

- Operação ATLÂNTIDA II;
- Operação JAURU;
- Operação MARACAJU III;
- Operação TIMBÓ II; e
- Operação RIO NEGRO.

2005:

- Operação JAURU II;
- Operação PAMPA I;
- Operação LEÃO II;
- Operação MARACAJU IV; e
- Operação TIMBÓ III.

2006:

- Operação TIMBÓ IV;
- Operação TUCUNARÉ
- Operação PAMPA II; e
- Operação JAURU III.

2007:

- Operação SOLIMÕES;
- Operação ALBACORA;
- Operação PANTANAL; e
- Operação CHARRUA.

2008:

- Operação PORQUÊ; e
- Operação ATLÂNTICO.