



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIA EDUARDA LARYSSA SILVA FREIRE

PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES COMO
POTENCIALIZADOR DA INTEROPERABILIDADE: AS EXPERIÊNCIAS
AUSTRALIANA E CANADENSE TRANSFORMADAS EM INSUMOS
PARA O CASO DO BRASIL

JOÃO PESSOA

2021

MARIA EDUARDA LARYSSA SILVA FREIRE

**PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES COMO POTENCIALIZADOR
DA INTEROPERABILIDADE: AS EXPERIÊNCIAS AUSTRALIANA E
CANADENSE TRANSFORMADAS EM INSUMOS PARA O CASO DO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI), da Universidade Federal da Paraíba, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

Co-orientador: Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

João Pessoa

2021

F866p Freire, Maria Eduarda Laryssa Silva.

Planejamento baseado em capacidades como potencializador da interoperabilidade : as experiências australiana e canadense transformadas em insumos para o caso do Brasil / Maria Eduarda Laryssa Silva Freire. - João Pessoa, 2021.

223 f. : il.

Orientação: Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior.

Coorientação: Peterson Ferreira da Silva.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Defesa nacional - Brasil. 2. Planejamento estratégico. 3. Austrália e Canadá - Segurança nacional. 4. Interoperabilidade. 5. PBC. I. Teixeira Júnior, Augusto Wagner Menezes. II. Silva, Peterson Ferreira da. III. Título.

UFPB/BC

CDU 351.86(81)(043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
ATA DE DEFESA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DA ALUNA
MARIA EDUARDA LARYSSA SILVA FREIRE

Aos vinte e seis dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e um, às nove horas, realizou-se Virtualmente, por meio da ferramenta Google Meet, sala virtual <https://meet.google.com/tyo-fmji-axn> a sessão pública de defesa da Dissertação intitulada: "Planejamento Baseado em Capacidades como Potencializador da Interoperabilidade: As experiências australiana e canadense transformadas em insumos para o caso do Brasil", apresentada pela aluna Marina Eduarda Laryssa Silva Freire, Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba, que concluiu os créditos exigidos para obtenção do título de MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, área de Concentração em Relações Internacionais, segundo encaminhamento do Profº. Drº. Ítalo Fittipaldi, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB e segundo os registros constantes nos arquivos da Secretaria da Coordenação da Pós-Graduação.O Profº. Drº. Augusto Wagner Menezes de Teixeira Júnior (PPGCPRI/UFPB), na qualidade de orientador, presidiu a Banca Examinadora da qual fizeram parte os Professores Doutores Tamiris Pereira dos Santos (UFRGS) e Luís Alexandre Fuccille(UNESP). Dando início aos trabalhos, o Senhor Presidente Profº. Drº. Augusto Wagner Menezes de Teixeira Júnior convidou os membros da Banca Examinadora para comporem a mesa. Em seguida foi concedida a palavra a mestrandona para apresentar uma síntese de sua Dissertação, após o que foi argüida pelos membros da Banca Examinadora. Encerrando os trabalhos de argüição, os examinadores deram o parecer final sobre a Dissertação, à qual foi atribuído o seguinte conceito: **APROVADO**. Proclamados os resultados pelo Profº. Drº. Augusto Wagner Menezes de Teixeira Júnior, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, e para constar eu, Profº. Drº. Augusto Wagner Menezes de Teixeira Júnior (Secretário ad hoc) lavrei a presente ata que assino juntamente com os demais membros da Banca Examinadora. João Pessoa, 26 de agosto de 2021.

Profº. Drº. Luís Alexandre Fuccille

Profª. Drª. Tamiris Pereira dos Santos

Profº. Drº. Augusto Wagner Menezes de Teixeira
Júnior Presidente da Banca

Dedico à Maria de Fátima Lemos de Barros, por ser a minha força e por acreditar tanto em mim.

“Em sua antecipação do futuro, é importante que os planejadores de defesa estejam cientes de sua dependência no que acreditam saber do passado e do presente”.

Strategy & Defence Planning: meeting the challenge of uncertainty, Colin S. Gray

RESUMO

O cenário pós-Guerra Fria consistiu em um importante catalisador na busca por alterações na maneira como se conduziam os assuntos e as operações militares, tendo em vista que as ameaças aos Estados deixaram de estar centradas especificamente em um país para ser algo mais difuso, de difícil identificação, como, por exemplo, os desafios apresentados pelo crime transnacional e pelo terrorismo. Por meio da Transformação de Defesa maior atenção passou a ser dada às operações militares conjuntas, de forma a preconizar a integração entre os diferentes ramos das forças armadas. Nesse contexto, observa-se uma tendência de migração no que tange ao modelo de planejamento de defesa adotado, pois, costumava-se planejar tendo por foco, sobretudo, a ênfase em um rol de ameaças específicas. No entanto, cada vez mais países têm optado pela adoção do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), metodologia que, dentre suas características, promove uma maior interoperabilidade (sistemas, unidades ou forças capazes de intercambiarem serviços e/ou informações). O objetivo desta pesquisa é compreender como essa metodologia de planejamento conjunto contribui para aprimorar a interoperabilidade, a partir da análise das experiências da Austrália e do Canadá, com vistas a fornecer insumos para se pensar o caso do Brasil. O desenvolvimento do estudo partiu da hipótese de que esse melhoramento se dá através da intensificação da integração organizacional, a qual ocorre por meio do aprofundamento das estruturas conjuntas, proporcionado pelos instrumentos da sistemática conjunta. O andamento da investigação foi orientado por uma estratégia metodológica, estruturada a partir do método do Estudo Comparado e das ferramentas do *cross-case analysis*, do estudo de poucos casos (*small-n*) e do *Most Similar System Design*. A partir do estudo das experiências da Austrália e do Canadá foi possível concluir que o PBC promove uma perspectiva conjunta que tem influência em toda a estrutura de defesa, desde o nível ministerial até o nível das forças singulares. A adoção de uma abordagem *top-down*, a padronização da taxonomia do processo, a criação de comandos conjuntos permanentes e as capacidades militares sendo planejadas e desenvolvidas de forma conjunta, são algumas das contribuições do PBC para a interoperabilidade e para o processo de *jointness*. Esses resultados permitiram concluir que o Brasil, uma país em fase inicial da sua implantação do PBC, pode incorporar muitas das lições legadas por tais países, de modo a desenvolver um processo que seja menos afetado pelas estruturas engessadas de defesa.

Palavras-chave: Interoperabilidade; Planejamento Baseado em Capacidades; Austrália; Canadá; Brasil.

ABSTRACT

The post-Cold War scenario was an important catalyst in the search for changes in the way military affairs and operations were conducted, given that the threat to States was no longer focused specifically on a country to be something more diffuse, difficult to identify, as the challenges presented by transnational crime and terrorism. Through Defense Transformation greater attention was given to joint military operations in order to advocate integration between the different branches of the Armed Forces. In this context, there is a tendency of change regarding the adopted defense planning model. It used to plan focusing on a particular threat, however, more and more countries have opted for the adoption of Capabilities-Based Planning (CBP), a methodology that, among its characteristics, promotes greater interoperability (systems, units or forces capable of exchanging services and/or information). The objective of this research is to understand how this joint planning methodology contributes to improve interoperability, based on the analysis of experiences in Australia and Canada, with the aim to provide inputs for thinking about the case of Brazil. The development of the study was based on the hypothesis that this improvement takes place through the intensification of organizational integration, which occurs through the deepening of joint structures, provided by the instruments of the joint systematics. The progress of the investigation was guided by a methodological strategy, structured from the Comparative Study method and the tools of cross-case analysis, the study of few cases (small-n) and the Most Similar System Design. From the study of the experiences of Australia and Canada, it was possible to conclude that the CPB promotes a joint perspective that influences the entire defense structure, from the ministerial level to the service level. Adopting a top-down approach, standardizing the taxonomy of the process, creating permanent joint commands, and military capabilities being jointly planned and developed are some of the contributions of the CBP to the interoperability and jointness process. These results allowed to conclude that Brazil, a country in the initial phase of its implementation of the CBP, can incorporate many of the lessons bequeathed by these countries, in order to develop a process that is less affected by the rigid structures of defense.

Key:Words: Interoperability; Capabilities-Based Planning; Australia; Canada; Brazil.

AGRADECIMENTOS

Muito obrigada, Maria de Fátima Lemos de Barros. Não teria outra forma de começar essa sessão se não fosse agradecendo a ela, minha avó-mãe, que acredita em mim mais do que eu mesma, que sente minhas angústias e que vibra minhas vitórias. Nada disso seria possível se não fosse por ela. Gostaria de agradecer à minha família, especialmente aos meus pais Edenize e Lívio, ao meu padrasto Tarceu, aos meus irmãos, Rafael, Maninho e Matheus, e à minha prima (irmã) Ellena, por sempre estarem comigo, mesmo que em pensamento. Vocês são a minha força.

Agradeço a Lucas, meu companheiro, por ser apoio, por sempre enxergar o melhor em mim, e por ter me escutado falar tantas vezes sobre as inquietações que essa pesquisa trouxe. Obrigada por tantas vezes buscar trazer paz para os meus dias nessa trajetória que se mostra tão desafiadora.

Agradeço também a Lara e a Pandora, minhas cachorrinhas, amigas fiéis e companheiras nos dias, noites e tardes de muita leitura e escrita, pelos momentos de distração e de brincadeiras tão necessários.

Aos meus amigos sou grata por todo o apoio e por todas as palavras de compreensão. Em especial, a Heitor agradeço pelos tantos anos de amizade e lealdade, e a Stela e a Igor por sempre se manterem por perto, por compartilharem experiências, vivências, frustrações, angústias e aprendizados. Vocês são muito importantes nessa minha jornada.

Muita gratidão àqueles que tiveram uma contribuição mais direta para que a presente dissertação fosse possível. Agradeço ao meu orientador Augusto Teixeira pela confiança, por enxergar capacidade em mim e por todas as contribuições dadas. Ao meu co-orientador Peterson Silva sou grata pelas oportunidades e por sempre ter comentários construtivos sobre a pesquisa por mim desenvolvida. À Tamiris Santos eu gostaria de agradecer primeiramente por me inspirar, mas também não posso deixar de expressar minha gratidão por sempre ter sido tão solícita e prestativa. Suas falas geraram grandes reflexões que me levaram a importantes conclusões ao longo da pesquisa. Através de vocês, da força, dos encorajamentos e do aporte, pude acreditar que a academia, a vida como pesquisadora, talvez seja um lugar em que eu possa me encaixar.

Gratidão aos professores que foram fundamentais por mais esse degrau na minha formação. Em especial gostaria de agradecer à Mariana Baccarini e à Marcos Allan Ferreira. É

sempre muito proveitoso e enriquecedor poder assisti-los lecionar sobre temas que tenho tanto interesse. Suas aulas sobre Mudança Institucional e Segurança Internacional, respectivamente, sem dúvidas, foram um diferencial para a minha pesquisa e para a minha formação.

Por fim, sou grata à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos concedida no período de 18 meses, tornando possível a realização da pesquisa com alguma estabilidade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

C² – Comando e Controle

C⁴I – Comando, Controle, Comunicação, Computação, Inteligência

C⁴IRS – Comando, Controle, Comunicação, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento.

CEMD – Chefe do Estado-Maior de Defesa

CEMFD – Chefe de Estado-Maior das Forças de Defesa

CFD – Chefe das Forças de Defesa

CFCA – Comandante, Forças Conjuntas da Austrália

CIDOC – Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas

CPBC-MB – Célula de Planejamento Baseado em Capacidades da Marinha do Brasil

DDA – Departamentos de Defesa Australiano

DDN – Departamento de Defesa Nacional

EB – Exército Brasileiro

EC – Exército Canadense

ECEMAR – Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica

ECEME – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

EGN – Escola de Guerra Naval

EMCE – Estado-Maior Conjunto Estratégico

EMCFA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

EMD – Estado-Maior da Defesa

EME – Estado-Maior do Exército

EMFA – Estado-Maior das Forças Armadas

EMiD – Estratégia Militar de Defesa

END – Estratégia Nacional de Defesa

FA – Forças armadas (Brasil)

FAB – Força Aérea Brasileira

FAC – Forças Armadas Canadenses

FARC – Força Aérea Real Canadense

FC – Forças Canadenses

FDA – Forças de Defesa Australianas

IDOC – Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas

LBDN – Livro Branco de Defesa Nacional

MB – Marinha do Brasil

MD – Ministério da Defesa

MIO – Maturidade da Interoperabilidade Organizacional

MRC – Marinha Real Canadense

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PA – Possibilidades de Atuação

PBC – Planejamento Baseado em Capacidades

PDN – Política de Defesa Nacional

PEECFA – Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas

PEMAER – Planejamento Estratégico Militar de Aeronáutica

PND – Política Nacional de Defesa

PNID – Política Nacional da Indústria de Defesa

QGDN – Quartel-General da Defesa Nacional

RAM – Revolução nos Assuntos Militares

SIPLEX – Sistemática de Planejamento Estratégico do Exército

SISFORÇA – Sistemática de Planejamento de Força da Marinha do Brasil

SPEM – Sistemática de Planejamento Estratégico-Militar

TM – Transformação Militar

LISTA DE FIGURAS

| | Pág. |
|--|-------------|
| Figura 1 – Quadro analítico de <i>jointness</i> | 33 |
| Figura 2 – Análise do Sistema de Missão | 49 |
| Figura 3 – Abordagem Baseada na Capacidade | 53 |
| Figura 4 – Estrutura hierárquica da Defesa australiana | 67 |
| Figura 5 – Organograma da Organização de Defesa da Austrália após as recomendações do <i>The Baker Study</i> | 77 |
| Figura 6 – Estrutura Organizacional da Organização de Defesa australiana em 2018 | 79 |
| Figura 7 – Responsabilidade de Gestão de Capacidades do Departamento de Defesa Australiano | 90 |
| Figura 8 – Cadeia de comando do Departamento de Defesa Nacional Canadense em 1950 ... | 99 |
| Figura 9 – Cadeia de comando do Departamento de Defesa Nacional Canadense em 1984... | 106 |
| Figura 10 – Organograma do Departamento de Defesa Nacional Canadense em 2014 | 109 |
| Figura 11 – Processo analítico do PBC no Canadá | 121 |
| Figura 12 – Estrutura hierárquica do Ministério da Defesa em 1999 | 128 |
| Figura 13 – Organograma do Ministério da Defesa do Brasil em 2011 | 140 |
| Figura 14 – Evolução da interoperabilidade | 146 |
| Figura 15 – Organograma do Departamento de Defesa Australiano em 2021 | 157 |
| Figura 16 – Organograma do Departamento de Defesa Nacional do Canadá em 2021 | 163 |
| Figura 17 – Organograma do Ministério da Defesa do Brasil em 2021 | 169 |

LISTA DE QUADROS

| | Pág. |
|--|-------------|
| Quadro 1 – Interoperabilidade no Planejamento Baseado em Capacidades | 55 |
| Quadro 2 – Quadro explicativo dos critérios de comparação selecionados | 62 |
| Quadro 3 – Resumo do desenho de pesquisa | 63 |
| Quadro 4 – Síntese da comparação entre os países | 176 |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO | 17 |
| | |
| CAPÍTULO 1 – JOINTNESS, INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES: A IMPORTÂNCIA DESSA RELAÇÃO PARA A DEFESA | 22 |
| 1.1 A importância da Revolução nos Assuntos Militares e da Transformação para o aprimoramento e a incorporação de novas ferramentas de defesa..... | 22 |
| 1.2 <i>Jointness</i> e interoperabilidade como processo e elemento fundamentais da eficiência militar..... | 26 |
| 1.3 O Planejamento Baseado em Capacidades como fator de aprofundamento da interoperabilidade | 39 |
| 1.4 Desenho e Metodologia de Pesquisa: Estudo Comparado (análise <i>cross-case</i> , estudo de alguns casos e <i>Most Similar System Design</i>) | 57 |
| | |
| CAPÍTULO 2 – A DEFESA AUSTRALIANA: JOINTNESS, INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES | 65 |
| 2.1 A Organização de Defesa Australiana: breve contextualização organizacional e principais documentos de defesa | 65 |
| 2.2 A Revolução nos Assuntos Militares na Austrália | 71 |
| 2.3 Aspectos institucionais da Defesa na Austrália: cadeia de comando, doutrinas e interoperabilidade | 75 |
| 2.4 A metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades na Defesa da Austrália..... | 86 |
| | |
| CAPÍTULO 3 – A DEFESA CANADENSE: JOINTNESS, INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES..... | 97 |
| 3.1 Departamento de Defesa Nacional Canadense: aspectos organizacionais e principais documentos de defesa | 97 |
| 3.2 A Transformação de Defesa no Canadá..... | 101 |
| 3.3 Aspectos institucionais do Departamento de Defesa Nacional do Canadá: cadeia de comando, doutrinas e interoperabilidade | 104 |
| 3.4 A metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades na Defesa do Canadá | 115 |
| | |
| CAPÍTULO 4 – A DEFESA BRASILEIRA: JOINTNESS, INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES..... | 126 |
| 4.1 Breve histórico do Ministério da Defesa: aspectos organizacionais e documentos de defesa | 126 |

| | |
|---|------------|
| 4.2 A Transformação de Defesa no Brasil: | 130 |
| 4.3 Aspectos institucionais do Ministério da Defesa: cadeia de comando, doutrinas conjuntas e interoperabilidade. | 136 |
| 4.4 O Planejamento Baseado em Capacidades como nova sistemática de planejamento na defesa do Brasil:..... | 147 |
| CAPÍTULO 5 – A SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO CONJUNTO E SUAS CONTRIBUIÇÕES À INTEROPERABILIDADE: CASOS AUSTRALIANO E CANADENSE COMO MODELOS PARA O BRASIL..... | 155 |
| 5.1 Uma análise da defesa australiana | 156 |
| 5.2 Uma análise da defesa canadense | 162 |
| 5.3 Uma análise da defesa brasileira..... | 167 |
| 5.4 Uma análise geral das contribuições do Planejamento Baseado em Capacidades para a interoperabilidade na Austrália e no Canadá: insumos para o Brasil | 177 |
| 5.4.1 Lições e limitações para a defesa do Brasil à luz da interoperabilidade e do Planejamento Baseado em Capacidades | 181 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 186 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 196 |
| ANEXO A – Organogramas do Ministério da Defesa de 2012-20 | 213 |
| ANEXO B – Organograma do Ministério da defesa 2002-2003..... | 221 |
| ANEXO C – Modelo original de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional .. | 222 |
| ANEXO D – Modelo revisado de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional . | 223 |

INTRODUÇÃO

A segurança dos países, frente aos riscos e ameaças, depende de uma série de atividades e ações conduzidas pelos Estados com base na salvaguarda dos objetivos e interesses nacionais. Tendo em vista essas ameaças, muitas vezes de caráter interestatal e transnacional, entende-se como crucial que as medidas sejam adotadas de maneira coordenada, seja entre os próprios órgãos nacionais ou em forma de cooperação entre Estados, vizinhos ou não, ou entre organizações internacionais (MORALES, 2015; PREZELJ *et al*, 2015).

O planejamento de defesa tem como característica marcante a incerteza que cerca o futuro. Possuir a capacidade de identificar as características dos conflitos futuros desde sempre se mostrou uma questão importante tanto para líderes civis e militares. No campo da atuação estatal na defesa nacional, o cenário internacional do século XXI representou um grande desafio em matéria de incerteza. Além da imprecisão já existente acerca de especificidades dos conflitos tradicionais, os planejadores de defesa ainda enfrentam o desafio atrelado à mudança do contexto geopolítico ocasionado pelo fim da Guerra Fria, em que as ameaças muitas vezes não são possíveis de serem identificadas com antecedência. Com isso, as diversas forças armadas precisaram adaptar suas funções, assumindo assim novos papéis. O pano de fundo proporcionado pelo pós-11 de setembro ajuda a entender a busca por cada vez mais capacidade de se adequar aos mais variados desafios de segurança (GRAY, 2014, p. 1; SLOAN, 2008; MORALES, 2015), fenômeno esse que corroborou com a mudança de paradigmas atrelados ao planejamento estratégico.

Destarte, o ambiente mutável da segurança internacional, ao longo dos anos 1990, representou uma das variáveis da busca pela mudança militar, responsável por alterar as “regras do jogo”. O cenário internacional tornou necessário, por exemplo, o estímulo da criação de forças tarefas, dado um contexto que deixou de apresentar uma ameaça clara e que emanava dos Estados, para algo mais disseminado por todo o mundo e difícil de identificar. Cada vez mais tornou-se possível perceber a adoção de uma estratégia que priorizava a diminuição do efetivo militar frente à essa mudança do ambiente de segurança, tornando muito mais necessário o uso preciso da força¹. Somado a isso, alguns países começaram a paulatinamente deixar de

¹ “É importante notar que o uso preciso da força não está relacionado somente a utilização do armamento inteligente, mas também a aplicação da força militar como um todo e ao emprego de unidades de combate de tamanho adequado à missão, de forma a causar mínimo impacto ao ambiente da batalha” (TEIXEIRA, 2009, p. 72).

lado a configuração de planejamento que tinha como foco principal a identificação da ameaça, tida como a noção tradicional da defesa militar, para optar por uma metodologia baseada nas capacidades necessárias para se enfrentar ameaças desconhecidas, múltiplas e difusas (KREPINEVICH, 1994; SLOAN, 2008; TEIXEIRA, 2009; MORALES, 2015).

Tendo isso em vista, com base nas mudanças no futuro do ambiente global de segurança, o cenário de conflitos modernos foi um catalisador para a Transformação Militar (TM), que permitiu entender com mais complexidade a maneira como a tecnologia, a doutrina e a mudança organizacional impactam na guerra, se tornando um elemento crucial no que tange à segurança nacional de diversos países frente às adversidades do contexto (SLOAN, 2008). Fruto desse quadro geral, tem-se um maior investimento na capacidade de ação conjunta entre as forças armadas, isto é, no processo de *jointness*, que, apesar de ser um fenômeno antigo, ganha maior atenção no pós-Guerra Fria. A partir desse processo, que preconiza ações conjuntas, seria possível de serem vistas as distintas forças singulares (ex. Marinha, Exército e Força Aérea) agindo de maneira integrada. Por sua vez, o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), uma sistemática conjunta de planejamento de defesa, é um dos elementos importantes que contribui para explicar essas mudanças no planejamento de defesa e na condução de operações militares à luz do paradigma da interoperabilidade. Dado um cenário anterior em que as capacidades costumavam ser identificadas e desenvolvidas pelas forças armadas de maneira individual, passou-se a perceber uma necessidade cada vez maior voltada para as ações conjuntas na obtenção dessas capacidades. A lógica que permeia o PBC é a de que devem ser priorizadas a identificação das aptidões necessárias para fazer frente a uma enorme gama de ameaças e desafios, sendo fundamental, cabe pontuar, que se priorizem competências voltadas à ação conjunta (SLOAN, 2012; MORALES, 2015; DE SPIEGELEIRE, 2011).

Tendo em vista a importância e a relação entre esses dois fenômenos correlatos (interoperabilidade e PBC), a pergunta de pesquisa que conduz o estudo é: como a adoção de uma metodologia de planejamento conjunto (o Planejamento Baseado em Capacidades) pode contribuir para o aprofundamento da interoperabilidade? A hipótese é a de que o Planejamento Baseado em Capacidades contribui para um aprimoramento da interoperabilidade através da intensificação da integração organizacional que ocorre, em grande medida, por meio do aprofundamento das estruturas conjuntas. Com isso, o objetivo geral é o de analisar experiências internacionais, nesse caso as da Austrália e do Canadá, para identificar *como* o PBC pode servir de incremento para a interoperabilidade na experiência do Brasil. Desse modo, tem-se como variável dependente a interoperabilidade, e como variáveis independentes foram

adotados o desenho institucional (aqui tendo em vista a cadeia de comando/a estrutura organizacional do órgão de defesa); o elemento da “doutrina”; e a metodologia de planejamento conjunto (o Planejamento Baseado em Capacidades).

O objetivo geral parte do intento de, ao analisar essas experiências, produzir insumos para o caso da defesa do Brasil. Um dos critérios utilizados para a Austrália e o Canadá serem selecionados foi por serem países comparáveis ao Brasil, tendo em vista que são potências médias que, em termos de extensão territorial, possuem dimensões continentais relativamente aproximadas, compartilham certo grau de equivalência do PIB e dos gastos militares, e são países que estão envolvidos no processo de PBC. De forma a testar a hipótese elaborada e, em face do viés qualitativo da pesquisa, lançou-se mão do método do Estudo Comparado, a partir das estratégias de análise *cross-case*, de estudo de poucos casos e do *Most Similar System Design* (LANDMAN, 2008).

De acordo com Rezende (2015, p. 49), “desenhos de pesquisa devem atender fundamentalmente a dois critérios básicos: a consideração de um problema relevante para a realidade empírica e, por outro lado, a produção de contribuições relevantes disponíveis na ciência”. Com isso, é importante destacar que, dentro do campo de estudo dos Estudos Estratégicos, entender do que se trata a interoperabilidade, o processo de *jointness*, bem como do Planejamento Baseado em Capacidades dentro das instituições militares e todas suas reverberações, é considerado como relevante contribuição para a realidade e para a ciência.

Cada vez mais tem sido percebida a relevância de se estudar conceitos e processos que contribuem decisivamente para as ações conjuntas entre as forças armadas, enfoque esse que tem recebido maior atenção por parte dos setores de defesa dos países nas últimas décadas. A justificativa da presente pesquisa reside no objetivo de lançar luz sobre o que é interoperabilidade e *jointness*, elucidando aspectos institucionais condicionantes para as suas existências. A relevância de estudar Planejamento Baseado em Capacidades está vinculada ao fato de que, no cerne dos assuntos de defesa, pode-se perceber de maneira mais acentuada na última década esse tipo de planejamento se tornando um tema cada vez mais discutido e, em consequência disso, um crescente número de países optando por adotá-lo (DAVIS, 2002). Entender essa sistemática, suas premissas e conceitos, observar como alguns países a vêm implementando e quais são as principais dificuldades, tem se mostrado uma abordagem necessária nos assuntos de defesa.

Ademais, a relevância da dissertação está principalmente atrelada à proposta de lançar luz sobre conceitos que ainda não têm sido muito discutidos ao se pensar Brasil, como *jointness*, interoperabilidade e Planejamento Baseado em Capacidades. Somado a isso, em face da importância já destacada de *jointness* e interoperabilidade, o PBC é uma metodologia que preconiza um distanciamento dos planejamentos e atividades centrados na autonomia decisória das forças singulares. Portanto, a presente pesquisa justifica-se ainda mais quando pensado no enfoque que se debruça em estudar a relação entre esses dois fenômenos. Sobre essa abordagem, pode-se afirmar que ainda não existem muitos estudos empíricos, menos ainda tendo o Brasil como unidade de análise.

Tendo em vista a fase inicial de implementação do Planejamento Baseado em Capacidades em que o Brasil ainda se encontra, a abordagem realizada no presente trabalho é vista como importante, principalmente por buscar trazer lições que podem ser absorvidas de experiências internacionais. Os países selecionados como casos estão em distintos graus de maturação e de desenvolvimento dos seus planejamentos de defesa, cujos processos evolutivos também se deram de maneiras distintas. Espera-se, portanto, que a originalidade dos esforços aqui empreendidos possa ser transformada em importantes insumos para o planejamento da defesa nacional brasileira.

O primeiro capítulo tem por objetivo apresentar de maneira introdutória a Transformação Militar, tanto para contextualizar quanto para identificar os seus desdobramentos para a questão de *jointness* e interoperabilidade, bem como para o Planejamento Baseado em Capacidades. Em seguida, avança-se para a discussão apresentada pela literatura sobre *jointness* e interoperabilidade, desde as fontes primárias até o que se tem discutido mais recentemente sobre o assunto. Em seguida o capítulo identificará quais são as principais discussões acerca do PBC, apresentando suas origens, seus pressupostos basilares e suas características fundamentais, para que se possa vislumbrar como que através da mudança de ferramenta de planejamento, optando por uma sistemática de planejamento conjunto, emergem condições para o aprofundamento da interoperabilidade e uma maior promoção de *jointness*, concatenando, assim, essas duas temáticas. Com isso, o objetivo do capítulo é o de dar subsídios para a análise empírica dos casos. No último tópico serão detalhados de forma mais precisas o desenho e a metodologia de pesquisa.

Os três capítulos seguintes se dedicam a estudar os casos selecionados, são eles a Austrália, o Canadá e o Brasil, respectivamente. As estruturas dos três capítulos dialogam entre si, mas se fundamentam, sobretudo, na estrutura apresentada no capítulo teórico-metodológico.

Portanto, serão utilizados os contextos de Transformação nos países para nortear a discussão, além de ter como ponto de partida a criação de cada um dos órgãos de defesa dos países, apresentando uma trajetória evolutiva que abarca as variáveis independentes, como o desenho institucional e doutrinas. No subtópico final, cada um dos capítulos se dedica a entender o Planejamento Baseado em Capacidades nesses países, suas origens, processo de implementação, modificações necessárias e principais entraves.

O capítulo final, considerado a parte de maior relevância e contribuição do trabalho, submete o conteúdo apresentado nos capítulos dos casos a uma análise empírica, através da qual se pretende avaliar se os dados e a análise corroboram a hipótese elaborada. Tendo isso em vista, será feita uma investigação país a país, observando cada uma das variáveis selecionadas, mas dando atenção maior para a variável do PBC. Realizada a investigação detalhada sobre os países, serão colhidos os principais argumentos para responder *como* o Planejamento Baseado em Capacidades contribui para o aprofundamento da interoperabilidade. Na subseção final um espaço será dedicado para identificar as lições que podem ser absorvidas pelo Brasil, em face das suas limitações e entraves particulares na seara da defesa.

CAPÍTULO 1 – JOINTNESS, INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES: A IMPORTÂNCIA DESSA RELAÇÃO PARA A DEFESA

No presente capítulo será apresentada de maneira pontual a Transformação Militar para contextualizar e identificar os desdobramentos importantes tanto para a questão de *jointness* quanto para o Planejamento Baseado em Capacidades em alguma medida. Leva-se em consideração esse fenômeno como algo que deve ser de interesse de oficiais do alto escalão dos departamentos e ministérios de defesa, haja visto a sua importância nos assuntos militares (KREPINEVICH JR., 2002). Além disso, será abordada a discussão apresentada pela literatura sobre *jointness* e interoperabilidade bem como sobre o PBC, de forma a identificar como que a mudança de ferramenta de planejamento pode contribuir para um aprimoramento da interoperabilidade e a promoção de *jointness*. Em síntese, o objetivo do capítulo é o de apresentar os subsídios iniciais para a análise empírica dos casos. E, por fim, será explicitada a estratégica metodológica escolhida para a realização da pesquisa.

1.1 A importância da Revolução nos Assuntos Militares e da Transformação para o aprimoramento e a incorporação de novas ferramentas de defesa

O período da Guerra Fria foi crucial no sentido de que a busca, cada vez maior, de superioridade frente aos inimigos conduziu os departamentos de defesa a buscarem desenvolver as formas de combates e as forças de seus setores militares. Por sua vez, o pós-Guerra Fria se mostrou um grande divisor de águas para os assuntos militares por ter provocado uma quebra com o antigo padrão de se realizarem missões e tarefas (de maneira individual por cada força), de se estruturarem as organizações militares e de desenvolvimento de equipamentos dos sistemas de segurança e defesa nacionais (TEIXEIRA, 2009; MORALES, 2015).

Traços de revolução militar já podiam ser vistos em exemplos históricos que datam de séculos atrás. Alguns exemplos são apontados por Teixeira (2009, p. 53), ao identificar as origens das modificações estratégico-militares como sendo durante a Era Napoleônica, e em Krepinevich (1994), que, enquanto isso, pontua que desde a Guerra dos Cem Anos (1337-1453)

foi possível de perceber duas delas². Em todos os casos as revoluções militares resultaram em alguma vantagem para aqueles que as adotavam.

No entanto, o contexto da Guerra Fria foi responsável por dar uma ênfase maior ao aspecto tecnológico, doutrinário, organizacional, cultural, estratégico, tático, de treinamento e de logística, de maneira conjugada. No seu sentido mais claro, esse fenômeno da Revolução nos Assuntos Militares (RAM), tinha como objetivo o desenvolvimento de maneiras e condições para que fosse possível alcançar uma vantagem militar capaz de ser decisiva em um contexto de guerra. Essa restruturação militar, calcada em unidades militares menores e priorizando a integração entre diferentes ramos das forças armadas, viria a se tornar vital para um planejamento de defesa mais eficiente (TEIXEIRA, 2009; SLOAN, 2008; PREZELJ *et al.*, 2015).

Contudo, isso só seria possível através de importantes mudanças em todos os âmbitos. A transição proporcionada pela ‘revolução’ se mostrava dependente de quatro elementos principais, a saber: mudança tecnológica; desenvolvimento de sistemas; inovação operacional; e adaptação organizacional. Apesar de serem importantes individualmente, esses elementos sozinhos não proporcionariam a mudança necessária. A pressão nos setores militares para que as forças armadas se destacassem como um instrumento crível e efetivo do poder nacional, reforçou a importância da transformação militar, tanto no nível dos sistemas quanto no das políticas de defesa (KREPINEVICH, 1994; TEIXEIRA, 2009; SLOAN, 2008; PREZELJ *et al.*, 2015).

O aspecto doutrinário da Revolução nos Assuntos Militares resguarda em si um elemento que é tido como fundamental, cuja ênfase será dada ao longo de parte do desenvolvimento do presente trabalho, sendo esse o *jointness*. De maneira genérica, uma vez que posteriormente o conceito será abordado de maneira mais profunda, significa a capacidade das forças singulares de um país (ex. Marinha, Exército, Força Aérea, Fuzileiros Navais, entre outras) de operarem de maneira conjunta, cujo fortalecimento é tido como um princípio doutrinário necessário à RAM³, preconizando forças que atuem de maneira integrada e

² Na primeira, a “Revolução da Infantaria”, a infantaria passou a ser uma arma de combate com missões próprias, ao invés de resumir ao apoio à cavalaria. Decorrente disso, a cavalaria perdeu a sua antiga centralidade nas batalhas. Na segunda, conhecida como “Revolução da Artilharia”, tendo uma situação anterior em que os canhões se faziam presentes de maneira acentuada, perto do fim da Guerra de Cem Anos cada vez pode-se perceber as defesas das cidades sendo destruídas por armas de artilharia (KREPINEVICH, 1994).

³ Aqui não se pretende afirmar que a ênfase em *jointness* se sobrepõe à questão tecnológica dentro do debate sobre RAM. Intenta-se lançar luz sobre como essa integração entre diferentes ramos das FA vai sendo destacada como importante em termos de doutrina dentro de tal discussão e que outras questões atreladas à tecnologia da

interoperável. Assim, em termos de inovação doutrinária e com a conjuntura proporcionada pela RAM, preceitos orientadores anteriormente voltados para a atuação de cada força de forma singular passariam a ser mais sinérgicos e harmonizados, permitindo, em alguma medida, notar uma evolução das doutrinas conjuntas⁴ (SLOAN, 2008; SAHGAL; ANAND, 2007).

De acordo com Sloan (2008, p. 7-8), no final da década de 1990, aos poucos deixou-se de ser utilizado o termo Revolução nos Assuntos Militares e passou-se a se discutir mais sobre Transformação Militar. Uma nova nomenclatura adotada que tinha por propósito se desvincular da conotação de algo radical e rápido da palavra “revolução”, para dar prioridade à noção de mudança em andamento e processo contínuo da palavra “transformação”. A Transformação Militar comprehende todos os aspectos da RAM, isto é, o tecnológico, doutrinário e organizacional. Suas características são fruto do cenário pós-11 de setembro, responsável por transformar ainda mais a maneira como se lutaram as “guerras” na primeira década do século XXI, cujos inimigos, muitas vezes, eram atores não-convencionais como, por exemplo, insurgências.

Cabe aqui elucidar que existem diferenças entre alguns conceitos que, dentro da perspectiva de TM⁵, podem acabar levando à confusão entre eles. Além da própria ideia de transformação já apresentada, são estes: modernização e adaptação. A modernização estaria atrelada à noção de otimização das capacidades para a realização de missões da melhor maneira possível, enquanto a adaptação partiria do pressuposto de se adaptarem as estruturas que já existem para que as obrigações sejam cumpridas de acordo com o previsto (COVARRUBIAS, 2007).

Concebida a mudança na maneira como se planeja a defesa, decorrentes da alteração no cenário internacional de segurança, tem-se adotado uma forma diferente de fazer frente aos novos desafios de segurança, decorrentes dessa alteração. Tais alterações são frutos de um extenso processo de evolução que vai depender da história de cada país de forma específica,

informação, como essa, também são englobadas (SLOAN, 2008). Além disso, é importante ter em vista que “para que a RAM realmente ocorra, é necessário que haja, não apenas o avanço tecnológico, mas também a inovação doutrinária, o refinamento de conceitos e preceitos e as mudanças organizacionais que o acompanham, sendo esses componentes essenciais” (SAHGAL; ANAND, 2007, tradução nossa), ainda que a premissa principal esteja no enfoque da questão tecnológica como imprescindível e decisiva para os resultados dos conflitos.

⁴ Quanto a esse ponto, também não há a intenção de criar dependência entre operações conjuntas e o desenvolvimento tecnológico, o objetivo é associá-los como elementos que se complementam, entendendo que a conjuntura da RAM fornece um cenário que ajuda a pensar na evolução da doutrina conjunta.

⁵ É valido destacar que a adoção do conceito de transformação não é consensual na literatura, especialmente à luz das diferentes experiências e capacidades apresentadas pelos países, assim como diferentes interpretações dos autores. Portanto, para fins do presente trabalho a interpretação desse processo se dará com base nos argumentos apresentados por Sloan (2008).

como será possível visualizar, em momentos posteriores, nos casos da Austrália, do Canadá e do Brasil.

As mudanças atreladas à segurança levaram a alterações nas sistemáticas de planejamento de defesa. A exemplo disso, tem-se optado por agir mais alinhado ao planejamento de defesa com base nas capacidades, ao invés do Planejamento Baseado em Ameaças (PBA). Esse termo se refere à um modelo de planejamento estratégico que leva em consideração principalmente a definição dos inimigos. Em momentos posteriores do presente trabalho a questão será melhor elucidada, mas convém adiantar que o tipo de planejamento com base nas capacidades não vem exatamente em substituição do planejamento estratégico com base nas ameaças, mas sim como complemento e como ferramenta de dimensionamento das capacidades militares necessárias tendo em vista um rol maior de ameaças. Com isso, uma vez identificada a incompatibilidade do modelo antigo com os objetivos de flexibilidade, adaptabilidade e robustez requeridos nas forças armadas modernas, além da incerteza acerca das ameaças com as quais estão lidando, passa-se a fazer uso dessa nova sistemática de planejamento (SLOAN, 2008; MORALES, 2015; CORRÊA, 2020a; PREZELJ *et al.*, 2015; DAVIS, 2010).

Cabe salientar que a concepção de emprego conjunto ganha ainda mais relevância nesse contexto, isto é, a forma de pensar que não considera o desenvolvimento de capacidades militares de maneira isolada, mas sim que projeta a próxima geração de capacidades de acordo com termos muito mais funcionais e de acordo com o que seria preciso para desenvolvê-las. Preconizando, assim, uma forma de planejamento voltada a uma percepção conjunta e não individual, seja em relação às forças singulares, doutrinas e plataformas, por exemplo (DAVIS, 2010).

É importante destacar que o processo de Transformação Militar depende de alguns fatores para ocorrer, como compreensão, coordenação e eficiência, tendo por foco principal a qualidade da força ao invés da mera quantidade. Já pontuados anteriormente no caso da RAM, na TM três elementos principais foram identificados como fundamentais, a doutrina, a tecnologia e a organização. Esses podem favorecer ou desfavorecer países específicos em alguma medida, tendo em vista que alguns possuem maior acesso e desenvolvimento desses

aspectos do que outros, abrangendo componentes tais quais treinamento, material, efetivo, finanças, liderança e interoperabilidade/integração⁶ (*ibidem*).

De todo o processo da RAM e da TM, ainda que se reconheça a importância da inovação tecnológica para o debate, tendo em vista a perspectiva voltada para interoperabilidade e *jointness*, o enfoque ao longo do trabalho se concentrará na dimensão organizacional e doutrinária, em detrimento do debate mais tecnológico. Portanto, da discussão brevemente apresentada, buscou-se contextualizar a atenção dada para relevância de *jointness* e interoperabilidade como um dos fatores de aumento de poder combatente, o que se relaciona com a alteração das sistemáticas de planejamento, como é o caso do Planejamento Baseado em Capacidades proposto por Davis (2002). Tendo isso em vista, nos tópicos seguintes tais conceitos serão abordados sob uma ótica que os leva em consideração como fundamentais para o planejamento e a preparação da força.

1.2 *Jointness* e interoperabilidade como processo e elemento fundamentais da eficiência militar

Apesar de ter apresentado uma evolução nas últimas décadas, a ideia de *jointness* não é nova. Segundo Sloan (2012, p. 49), desde o século XVII podiam-se notar esforços de cooperação entre as forças terrestres e navais em alguns países da Europa. Murray (2002, p. 31) volta ainda mais no tempo ao trazer evidências de que desde o século XVI os europeus já pensavam em cooperação entre diferentes forças singulares. E segue cronologicamente apontando outros casos, à exemplo da Primeira Guerra Mundial, as falhas decorrentes da ausência de cooperação já demonstravam a importância da interoperabilidade para o sucesso militar. Enquanto na Segunda Guerra, além de falhas, sucessos também foram identificados nesse sentido (ARMSTRONG, 1995). Para Griffin (2005) essa modalidade de operação data de tempos ainda mais antigos:

As operações conjuntas (...) têm sido parte integrante da guerra desde que os humanos começaram a lutar por espaços geográficos que exigiam o uso de vias navegáveis. Quer sejam os atenienses ou os romanos usando galés no Mediterrâneo e no Egeu para mudar o equilíbrio de poder contra Esparta ou Cartago respectivamente, ou os Unionistas usando ‘couraçados’ para a guerra ribeirinha contra os Confederados (e

⁶ Na sigla em inglês – DOTMPFLI (Doctrine, Organization, Training, Material, Personnel, Finance, Leadership, Interoperability/Integration (PREZELJ *et al.*, 2015, p. 34).

vice-versa), a relação entre o poder bélico e o poder marítimo tem sido crucial para a guerra ao longo do tempo (*ibidem*, p. 19, tradução nossa⁷).

Contudo, apesar da existência de evidências históricas da prática de *jointness*, esse é um processo que passou por alternâncias entre ser adotado e rejeitado ao longo do tempo. Nas décadas mais recentes pode-se notar, no entanto, uma tentativa de intensificação dessa prática por meio, inclusive, da criação de doutrinas e aplicação no plano tático (*ibidem*).

Apesar da atenção dada aos momentos anteriores, e ainda que alguns estudiosos, como Armstrong (1995, p. 36), considerem que tenha acontecido de maneira lenta, esse é um fenômeno que teve seu desenvolvimento real no século XXI, incentivado principalmente pela RAM. Conforme aponta Sloan:

Na medida em que avanços nas tecnologias civis da informação, na década de 1970, se espalharam para o campo tecnológico militar, tornou-se cada vez mais possível e desejável que as forças marítimas, terrestres e aéreas fossem integradas ao que é frequentemente descrito como um campo de batalha tridimensional “sem costura” (SLOAN, 2012, p. 49, tradução nossa⁸).

Esse desenvolvimento, posteriormente, foi aprofundado pela Transformação Militar ao reconhecer que

O primeiro pilar [da Transformação Militar] foca no fortalecimento das operações conjuntas através do desenvolvimento de conceitos e arquiteturas conjuntas e na busca por outras importantes iniciativas sincronizadas e objetivos de interoperabilidade (CEBROWSKI, 2001, p. 3, tradução nossa⁹).

O cenário estratégico-militar pós-Guerra Fria se apresentava de maneira a enfatizar a necessidade de as operações militares serem realizadas priorizando a interoperabilidade entre os diferentes ramos das forças armadas, tanto no que diz respeito à parte operacional da ação quanto à tecnológica. Materializado, isso se traduziria em doutrinas, conceitos de operações e tecnologias compatíveis, principalmente no sentido da troca de informações entre tais ramos. De tal forma, a maneira usual de realizar operações militares, isto é, muitas vezes com base no

⁷ “Joint operations had been an integral part of warfare for as long as humans had fought over geographic spaces requiring the exploitation of waterways. Whether it be the Athenians or Romans using galleys in the Mediterranean and Aegean to shift the balance of power against Sparta or Carthage respectively, or the Unionists using ‘ironclads’ for riverine warfare against the Confederates (and vice versa), the relationship between martial power and maritime power has been crucial to warfare through the ages.” (GRIFFIN, 2005, p. 19).

⁸ “As advances in civilian information technologies in the 1970s spilled over into the military-technological realm it became increasingly possible and desirable for sea, land and air forces to be integrated into what is often described as a “seamless” three-dimensional battlefield” (SLOAN, 2012, p. 49).

⁹ “The first pillar focuses on strengthening joint operations through the development of joint concepts and architectures and the pursuit of other important jointness initiatives and interoperability goals” (CEBROWSKI, 2001, p. 3).

emprego de uma única força singular, deveria ficar relegada ao passado, para priorizar muito mais relações de cooperação entre duas ou mais forças, onde as missões seriam delegadas de acordo com a capacidade que essas desempenham. Essa passou a ser visto como a forma mais efetiva de lutar (SLOAN, 2012; ANGSTROM; WIDEN, 2014).

Assim, é possível afirmar que o pressuposto principal de convergência sobre *jointness* é a necessidade de que exista preparo e emprego conjunto, sedimentados por exercícios e ações conjuntas entre diferentes ramos das forças armadas. Contudo, os princípios desse processo vão além. Cabe aqui abrir parênteses e chamar atenção para o fato de que *jointness* e operações conjuntas não são sinônimos. Apesar do segundo significar o primeiro, *jointness* diz respeito a um processo muito mais amplo, que engloba diversos contextos e não só os de operações militares. Abarca, por exemplo, o nível organizacional, operacional e o das atividades propriamente ditas. “Além da doutrina conjunta, incluem treinamento e exercícios conjuntos, educação militar profissional, planejamento de operações, estrutura de força e planejamento de recursos, avaliação, requisitos e prontidão” (VITALE, 1995, p. 27, tradução nossa¹⁰). Isso posto, serão evidenciados alguns elementos que definem esse conceito com maior clareza. Eles são considerados por Österberg (2004, p. 8) como chave para diferentes doutrinas e para a condução da guerra.

Apesar das diferentes definições e suas dificuldades, a forma mais comum de se conceituar *jointness* é de que se trata de uma conduta que envolve o apoio e o empenho de diferentes ramos das forças armadas em prol de um mesmo objetivo, situação em que as forças combinam seus conhecimentos específicos (ÖSTEBERG, 2004). Para Rubel (2001, p. 46), ao priorizar de forma conjunta a ação da Marinha, do Exército, da Força Aérea, entre outras, pressupõe-se que, ao torná-las uma força conjunta, a fraqueza inerente a uma poderia ser dirimida pela capacidade de outra. Ou seja, *jointness* é representado também pelo conceito da complementariedade, definindo melhor a ideia de sinergia necessária. A unidade de esforços surge então como elemento fundamental, em um cenário onde a força conjunta seria capaz de fornecer aos comandantes capacidades múltiplas e multidomínio. Além disso, essas várias capacidades somadas dariam a um chefe de Estado-Maior Conjunto a possibilidade de organizar

¹⁰ “Besides joint doctrine, these include joint training and exercises, professional military education, operation planning, force structure and resource planning, evaluation, requirements, and readiness” (VITALE, 1995, p. 27).

técnicas e procedimentos conjuntos de grande impacto, conforme afirma Vitale (1995, p. 27, tradução nossa¹¹):

As capacidades das forças permitiriam a um Chefe de Estado-Maior Conjunto inovador combinar capacidades conjuntas, táticas, técnicas e procedimentos de maneiras simétricas e assimétricas sincronizados para produzir um impacto militar total maior do que a soma das partes.

Nesse caso, tais capacidades deveriam ser selecionadas a partir da competência de cada um dos serviços que possuem as habilidades necessárias para atingir determinado propósito e, assim, seria realizada a sinergia entre esses e suas capacidades. Destarte, as habilidades que anteriormente eram individuais passam a ser conjuntas, em prol de um efeito conjunto, onde eficiência, liberdade de ação e flexibilidade são componentes basilares para esse processo (ANGSTROM; WIDEN, 2014). Assim como destaca Griffin (2005), uma operação ser conjunta não implica na perda das particularidades de cada força singular, o objetivo é de centrar a ação em prol de um objetivo comum fazendo uso de características individuais dessas forças.

Para Snider (2003), que considera não existir exatamente um consenso sobre o que seria *jointness*, esse termo se refere principalmente a uma “integração¹² efetiva das capacidades de combate dos serviços” (*ibidem*, p. 17, tradução nossa¹³). Enquanto Crawley *et al.* (2014, p. 1) entende como aquilo que envolve atividades, operações e organizações que além de contar com a atuação de mais de uma força singular pode envolver também agências governamentais. Para esse autor, os programas conjuntos têm como base o alinhamento das responsabilidades, da autoridade, dos orçamentos, bem como da expertise entre todos os atores envolvidos, sendo a responsabilidade e a autoridade os elementos que principalmente necessitam estarem em diálogo e sinergia.

Não obstante, para que isso seja exequível, a cooperação deve ser obtida previamente ao emprego em operações militares, por exemplo. Isso seria o que Rubel (2001, p. 46) chama de “*jointness proativo*”, realizado até mesmo em tempos de paz, enquanto “*jointness* a partir do

¹¹ “Multiple service capabilities allow an innovative JFC to combine joint capabilities, tactics, techniques, and procedures in asymmetrical as well as symmetrical ways synchronized to produce a total military impact greater than the sum of its parts” (VITALE, 1995, p. 27).

¹² Cabe clarificar que o termo integração, considerado importante ao processo de *jointness*, está relacionado à ideia de cooperação, diálogo e intercâmbio entre as forças singulares. Esse termo, quando assim utilizado, não possui o mesmo entendimento de unificação. Esse último abrange a ideia de unificar todas as estruturas em uma só, como será possível perceber de maneira ilustrada com o caso do Canadá.

¹³ “(...) integration of the combat capabilities of the services” (SNIDER, 2003, p. 17).

princípio da necessidade” seria aquele realizado apenas em tempos de guerra. É também salientada por Vitale (1995, p. 27) e por Marquis *et al.* (2017, p. 81) a importância de a unidade de esforços estar presente em todos os níveis (o estratégico, o operacional e o tático), bem como em todos os cenários (de paz, crise ou guerra), como uma maneira de aumentar a eficácia das operações militares. Estes autores entendem *jointness* como imperativo e inevitável dadas as condições inerentes aos cenários de defesa, isto é, escassez de recursos, a evolução das características da guerra, entre outras, e que coloca a ação conjunta como algo que deve ser normalizado nas operações e não apenas em situações “especiais”, tal como a guerra. Caso não seja assim realizado, os benefícios a longo prazo são praticamente nulos.

Os benefícios resultantes estão relacionados diretamente com os objetivos por trás do *jointness*. Dentre eles estão os propósitos de que as operações militares sejam aprimoradas, as capacidades combatentes melhores desenvolvidas e eficazes, além de evitar que ocorram duplicações ou redundâncias nas ações das forças militares. Somado a isso, tem-se ainda o compartilhamento de conhecimentos entre as diferentes forças, haja visto que estas possuem capacidades distintas e que a partir do intercâmbio do conhecimento técnico é provável que seja produzida sinergia. Outro benefício da ação conjunta, bastante comum e relevante, é a racionalização. A cooperação e integração tendem a levar a uma economia de custos, pois De acordo com Crawley *et al.* (2014, p. 1, tradução nossa¹⁴) “teoricamente, quando as agências adquirem sistemas em conjunto, o custo por agência e o custo geral para o governo são reduzidos, uma vez que as agências podem compartilhar o desenvolvimento, a produção e os custos de operação” (VITALE, 1995).

Além disso, como detalhado no parágrafo anterior, esse é um processo que faz necessária a existência de uma interoperabilidade contínua entre as diferentes forças, então em grande medida ele contribui para que as organizações envolvidas desenvolvam uma estrutura em torno dessa interoperabilidade, considerada como um dos seus benefícios (VITALE, 1995). Para Wilkerson (1997, p. 2), a interoperabilidade surge como elemento vital no processo de *jointness*, esse último conceito fazendo ligação com a literatura mais ampla, enquanto o primeiro é uma importante característica dentro dessa literatura. Mas o que de fato significa esse elemento tão importante e que vai ser retomado diversas vezes ao longo da presente dissertação?

¹⁴ “Theoretically, when agencies acquire systems jointly, both the cost-per-agency and the overall cost to the government are reduced, since agencies can share development, production, and operations costs” (CRAWLEY *et al.*, 2014, p. 1)

A concepção de interoperabilidade, que serve como inspiração para diversos países, principalmente para os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tem como fundamento a definição dos Estados Unidos, em que esse conceito é entendido como uma habilidade. Nesse caso, de grande importância para *jointness*, essa competência se refere ao intercâmbio de serviços entre sistemas, unidades ou forças, onde o “dar e receber” proporcionariam a ação conjunta efetiva, lançando luz sobre a importância da troca, da padronização, da integração, da cooperação e da sinergia para se atingir um propósito comum, principalmente no cenário de “novas missões” criado pelo fim da Guerra Fria. Contudo, apesar dessas concepções apresentadas, é importante destacar que existem diversas definições para o termo interoperabilidade, nas quais são considerados diversos níveis e graus (MOON *et al.*, 2008; HURA *et al.*, 2002; PERNIN *et al.*, 2019).

Não só no nível tático a interoperabilidade se faz necessária, mas em todos os níveis das operações militares, bem como em diversos elementos, desde as diversas plataformas até nos setores de comunicação. Portanto, é possível dizer que existem diferentes tipos de interoperabilidade, alguns voltados mais para as questões de sistema, enquanto outros voltados mais para as “atividades humanas”, isto é, o organizacional. Conforme explica Moon (2008),

(...) Aqueles que lidam com aspectos técnicos da interoperabilidade entre sistemas (interoperabilidade técnica, de sistemas, operacional e talvez de logística) e aqueles que lidam com interoperabilidade transnacional entre organizações (agilidade de interoperabilidade organizacional, interoperabilidade organizacional, comportamental, doutrinária e cultural) (MOON *et al.*, 2008, p. 5, tradução nossa¹⁵).

Dessa forma, envolvendo diversas áreas que dizem respeito a capacidade de ação conjunta entre forças singulares, entre si ou entre as diferentes nações, em que se emprega a combinação das estruturas militares organizacionais; passando pela eficácia dessa combinação, seja no setor de Comando e Controle ou em outros; até o nível de semelhança no que tange às capacidades técnicas entre essas diferentes forças. No âmbito organizacional de forma mais específica, e particularmente importante para o presente trabalho, interoperabilidade significa, portanto, a competência de agir de forma conjunta, concatenando linguagens e protocolos, no sentido de que exista uma troca mútua e benéfica entre as organizações em interação, nas quais

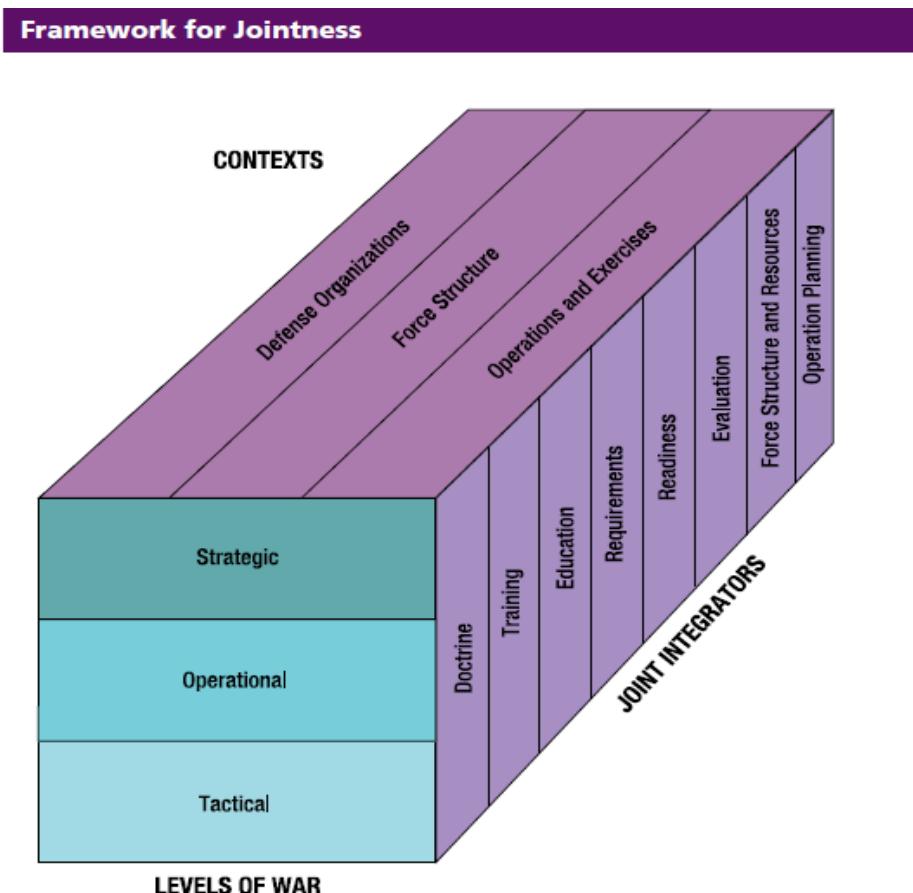
¹⁵ “(...) those that deal with the technical aspects of interoperability between systems (technical, systems, operational and perhaps logistic interoperability), and those that deal with transactional interoperability between organizations (organizational, organizational interoperability agility, behavioral, doctrinal and cultural interoperability)” (MOON *et al.*, 2008, p. 5).

se adota uma linguagem comum que sirva como referência para todos (MOON *et al.*, 2008; PESSOA, 2017).

As principais vantagens de se promover a interoperabilidade estão diretamente relacionadas com os benefícios de *jointness* pontuados anteriormente. Dentre elas é possível citar um melhor aproveitamento dos recursos militares, uma maior gama de opções de atividades, papéis e operações militares, sejam elas de âmbito interno ou externo, entre as próprias forças singulares, agências governamentais ou forças de outros países, representando opções mais variadas de parceiros e tipos de operações. Assim, as forças seriam dotadas de mais flexibilidade e capacidade de integração, tudo isso proporcionado através de uma colaboração amplificada. No entanto, maior atenção deve ser dada para a questão da comunicação, uma vez que um número considerável de parceiros e tipos de operações pode ocasionar problemas relacionados a esta (MOON *et al.*, 2008; PERNIN *et al.*, 2019). Portanto, levando tudo isso em consideração, a construção da interoperabilidade deve se dar em todos os níveis e setores.

Tendo em vista tudo o que foi apresentado até aqui, para se ter *jointness*, as ações devem cumprir os seguintes requisitos: 1. Ser conjuntas em todos os aspectos e não apenas nas operações; 2. Ser perene, seja em tempos de paz ou guerra; e 3. Ocorrer em todos os níveis da guerra (VITALE, 1995). Como bem argumenta Proença Júnior e Diniz (1998, p. 83), “é inconcebível que as forças sejam mantidas, em tempos de paz, inteiramente isoladas em suas práticas e que se espere uma adaptação para a ação *integrada* no momento mesmo em que têm de dar conta de necessidades prementes no seu emprego”. Ou seja, *jointness* não apenas no emprego, mas também no preparo. É necessário que haja empenho no sentido de sincronizar as ações, evitando que decisões e atividades importantes sejam realizadas de maneira unilateral pelas forças singulares. Essa ideia é ilustrada na **Figura 1**.

Figura 1 – Quadro analítico de *jointness*



Fonte: Vitale (1995).

A partir dessa figura é possível vislumbrar de maneira mais geral todo os âmbitos que a integração e sinergia precisam alcançar para que se atinja de fato a interoperabilidade, isto é, um estado, ainda que evolutivo, de *jointness*. Os contextos dizem respeito às organizações de defesa, às estruturas de força¹⁶ e às operações e exercícios propriamente ditos, onde os esforços conjuntos devem se fazer presente em todos esses. Em relação aos níveis doutrinários da guerra, não é só no tático, os esforços devem ser realizados também no estratégico e operacional. O último dos aspectos é o dos elementos integradores, são funções que englobam desde a doutrina até o planejamento da operação, assim as ações conjuntas deveriam se fazer presentes em todas as funções e não apenas nas operações militares. Em suma, todos os elementos apresentados pelo quadro, em tese, deveriam estar em sincronia, seja nos momentos de guerra ou de paz.

¹⁶ “Estrutura de força se refere ao número, tamanho e composição das unidades que constituem as forças armadas (tanto efetivo quanto equipamento). Enquanto organizações de defesa se refere às instituições que principalmente controlam os processos e direta ou indiretamente afetam as operações militares conjuntas” (VITALE, 1995, p. 28).

Haja visto o entendimento de que *jointness* pode se manifestar de diferentes maneiras, a depender do nível para qual se está olhando, seja ele o estratégico, o operacional ou o tático, cabe aqui olhar com mais atenção para alguns aspectos que, em alguma medida, lançam luz sobre esses níveis.

No que diz respeito ao aspecto organizacional é importante estar atento a algumas considerações fundamentais. A primeira delas está relacionada à interação entre os interesses organizacionais das forças singulares, atrelados ao status, aos níveis de força e às missões. A segunda consideração se refere às ideologias organizacionais, que envolvem as concepções doutrinárias, estratégicas e táticas. No caso das ideologias, estas são reflexo direto da questão da cultura organizacional¹⁷ de cada uma das forças, que é de onde partem seus principais princípios doutrinários. Assim, para evitar que interesses e concepções individuais prevaleçam, os ministérios/departamentos de defesa precisam que um Estado-Maior Conjunto seja dotado de responsabilidade e capacidade suficientes para retirar o poder de decisão dos comandantes das forças de maneira individual, priorizando um ambiente no qual tenham representação no processo de tomada de decisão, mas que, no entanto, o poder resida no Chefe de Estado-Maior Conjunto. Torna-se necessário, além disso, o estímulo para a cooperação intraforças ao invés de unilateralismo entre os diferentes serviços e o esforço da criação de uma estrutura organizacional que não perpetue a rivalidade (SNIDER, 1996; OWENS, 2000).

Dentro do aspecto doutrinário, que se fundamenta como um documento, leva-se em consideração a criação de uma doutrina conjunta capaz de elaborar de maneira clara uma perspectiva comum sobre como planejar e operacionalizar as ações com base em sinergia intraforças, partindo do pressuposto de que agindo sob bases conjuntas as forças seriam mais efetivas do que se empregadas de maneira individual, evitando aspectos relacionados a um isolamento doutrinário entre essas. Em alguns casos, a doutrina conjunta seria capaz de uniformizar inclusive o ensino das operações conjuntas (VITALE, 1995; PESSOA, 2017). Argumento que encontra respaldo nisso é visto, inclusive, no que Geoffrey Till (2018 *apud* LEMOS JÚNIOR, 2020) entende como “ciclo doutrinário”, segundo o qual:

A partir da Doutrina se estabelece um Sistema Educacional e de Capacitação, que é testado durante as Operações e Exercícios, os quais, posteriormente avaliados, geram novos estímulos para a Doutrina (LEMOS JÚNIOR, 2020, p. 22).

¹⁷ De acordo com Proença Júnior e Diniz (1998), as culturas organizacionais distintas possuem estreito vínculo com os ambientes operacionais, no sentido de que cada força acaba por desenvolver especificidades a partir das condições do cenário em que atuam, buscando o que consideram ser mais adequado, de acordo com suas características particulares, moldando assim suas culturas próprias.

Outros aspectos acerca da doutrina são relevantes de serem destacados, como frisa Pessoa (2017), no que tange a importância de se ter diretrizes mais claras e atualizadas no sentido de *jointness*:

Outras questões estabelecidas pela Doutrina pedem por uma dimensão compreensiva acerca de possível termos, uma boa dimensão sobre conceitos, referências, explicitações das estruturas organizacionais existentes em nível operacional, papéis, hierarquias, e competências relativas a todos os órgãos que formam o estabelecimento das operações conjuntas, desde o planejamento até a prática (PESSOA, 2017, p. 323).

Contanto que não seja nem prescritiva ou ambígua demais, a elaboração de uma boa doutrina é vista de forma bastante positiva e necessária, uma vez que proporcionaria uma compreensão mais acertada da abordagem de *jointness*, bem como da sua própria aplicação no campo prático (GRIFFIN, 2005). Além disso, a doutrina conjunta é o conceito abstrato de um processo que reflete “a maturação de estruturas, mentalidade e concepções estratégicas verdadeiramente integradas” (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998, p. 81), que tem por base as metas políticas estabelecidas.

No que tange ao aparato tecnológico, acredita-se que a forma como os assuntos de tecnologia vêm avançando vai afetar diretamente o setor de defesa, ajudando, em alguma medida, a diminuir a “névoa” que as incertezas causam acerca do futuro, da guerra, e das ameaças causam. Assim entende-se que o desenvolvimento das tecnologias, ao buscar dirimir os problemas técnicos existentes, contribuiria para *jointness* no sentido de que, quando gerido de maneira conjunta e adequada, o setor de comando e controle influenciaria positivamente nas capacidades de comunicação entre as forças (MURRAY, 2002; OWENS, 2000).

Para Owens (1996, p. 2; 2000, p. 98), a discussão sobre *jointness* no nível tecnológico está bastante atrelada à existência do que ele chama de sistemas-de-sistemas, cuja noção está associada à grande diversidade das capacidades militares sendo mescladas para aplicação no campo de batalha em tempo real. Assim, sendo capaz de alterar os meios que se obtém informações sobre o inimigo e a área onde as forças se chocarão¹⁸, além de significar aprimoramentos na maneira como o comandante dá e recebe informações de maneira rápida e a longa distância¹⁹, assim como proporciona alterações na capacidade do comandante de levar seu efetivo militar com precisão²⁰. O sistema-de-sistemas proporcionaria tudo isso munindo o

¹⁸ Aqui englobando atividade de inteligência, vigilância e reconhecimento do campo de batalha (OWENS, 2000).

¹⁹ Refere-se a C4I (OWENS, 2000).

²⁰ Força de precisão (OWENS, 2000).

processo com forte sinergia, uma vez que para realizar seus propósitos sofre dependência da contribuição por parte de todos os ramos das forças armadas²¹.

São diversos os fatores que têm o poder de influenciar *jointness*. Um desses casos é um desenho que se mostra muito mais ineficiente do que correspondente aos propósitos do fenômeno, ou seja, em termos de doutrinas, treinamentos, requisitos e prontidão há falhas no que tange a coordenação necessária. Para Vitale (1995, p. 26) o processo seria facilitado se houvesse uma conceituação capaz de ser unificada e consistente o suficiente para melhor entendimento e emprego das ações conjuntas. Ao buscar dar ele mesmo uma definição do que seria *jointness*, para o autor a teoria ainda falha nesse sentido.

A própria evolução do processo de *jointness* representa algo complexo, por envolver culturas distintas, interesses específicos a cada força e estruturas de comandos que devem colaborar entre si. A complexidade está principalmente nos desafios decorrentes dessas diferenças existentes e que dificultam o percurso. Além disso, é também um processo bastante desigual, isto é, é bem-sucedido em algumas áreas enquanto em outras apresenta falhas, principalmente quando considerada a questão da tradição presente nos distintos ramos das forças singulares. Essa tradição representa a prevalência de uma percepção particular a cada uma das forças, e que acaba por perpetuar a visão dessas quase como instituições diferentes. O resultado disso tem impacto direto na interoperabilidade, uma vez que “as tradições das forças podem erodir a efetividade das operações conjuntas e impedir a sinergia de uma verdadeira cooperação militar, que é essencial para a realização das operações modernas de combate” (ANGSTROM; WIDEN, 2014; MURRAY, 2002; OWENS, 2000, p. 64, tradução nossa²²).

A resistência à cooperação por parte das forças singulares por muito tempo foi predominante na história de alguns países, até hoje é possível notar dificuldades atreladas a ainda existente resistência de alguns serviços de operarem conjuntamente. As identidades e personalidades inerentes a cada um deles de forma particular podem surgir inclusive como um dificultador de intervenções externas que busquem promover *jointness*, no sentido de continuarem perpetuando assim suas autonomias e seus interesses próprios (SLOAN, 2012; ROMAN; TARR, 1998). Isso acabar por justifica a importância de um Chefe de Estado-Maior Conjunto dotado de capacidade para promover efetivamente a interoperabilidade em prol dos

²¹ Aqui convém, no entanto, abrir um adendo e explicitar que no campo prático a exequibilidade disso não se apresenta sem profundas dificuldades, a situação supracitada é a descrição do ideal.

²² “(...) the traditions of the forces can erode the effectiveness of joint operations and impede the synergy of true military cooperation that is essential to carrying out modern combat operations” (OWENS, 2000, p. 64).

interesses da defesa nacional, uma vez que, na conjuntura apresentada, o “paroquialismo” se mostra como preponderante:

Os interesses separados dos serviços e suas personalidades distintas constituem a base ideológica, psicológica e doutrinária para orientações voltadas ao paroquialismo. Ou seja, o Exército, a Marinha e a Força Aérea possuem doutrinas estratégicas, culturas e interesses particulares que fortalecem suas preferências por organizações e operações autônomas. O que acaba mitigando a coordenação de esforços e agenciais (ROMAN; TARR, 1998, p. 92, tradução nossa²³).

Isso está relacionado, por exemplo, com a questão da rivalidade intraforças. Brevemente destacada em momento anterior, essa rivalidade significa um tipo de competição entre as forças, onde essas tendem a buscar a prevalência das suas estratégias e interesses particulares. Além disso, existe também a dificuldade por parte de determinados ramos de confiarem nos outros, dificultando a existência da uma unidade entre esses. Assim, esse tipo de comportamento organizacional acaba gerando muito mais divisão, ineficiência e confusão, mitigando a ideia de “time” inerente à *jointness* e à interoperabilidade (SNIDER, 1996; ARMSTRONG, 1995). Como diria Wilkerson (1997, p. 1) “a essência de *jointness* é compreensão e confiança”²⁴. Destarte, aprimorar a capacidade de comunicação no sentido da troca de informações só apresentaria vantagens no que concerne à interoperabilidade, além da importância de estimular a vivência conjunta o quanto antes (MOON *et al.*, 2008; PESSOA, 2017).

Snider (2003, p. 19) questiona também a profissionalização militar no que tange a ação conjunta. Critica-se a evolução desigual do conceito de *jointness*, que em muitos casos é meramente determinado sem estabelecer objetivos e tarefas educacionais acerca da interoperabilidade entre os diferentes serviços. Em muitos casos, nota-se que:

A matriz de forças-tarefas e comandos unificados consistem basicamente de efetivos de diferentes ramos das forças armadas que são administrados e treinados separadamente. Quando reunidos, acabam sofrendo com uma interoperabilidade insuficiente e falta de coordenação (OWENS, 2000, p. 23, tradução nossa²⁵).

A título de exemplo, o *Defence Training Review* de 2015 do Reino Unido fez recomendações específicas sobre a necessidade de serem realizados treinamentos conjuntos ao

²³ “Separate service interests and distinctive service personalities constitute the ideological, psychological, and doctrinal basis for parochial service orientations. That is, the army, navy, and air force each have unique strategic doctrines, service cultures, and interests that reinforce their preferences for autonomous organization and operations, and that undermine efforts and agencies for interservice coordination” (ROMAN; TARR, 1998, p. 92).

²⁴ “(...) the essence of jointness is understanding and trust” (WILKERSON, 1997).

²⁵ “(...) the array of task forces and unified commands consist mostly of components from different services that are administered and trained separately. When brought together they still suffer from insufficient interoperability and poor coordination” (OWENS, 2000, p. 23).

invés de treinamentos individuais entre os diferentes serviços, para tanto, de acordo com Utting (2009) isso deveria ser refletido através da educação profissional dos militares, que passaria a incorporar aspectos de integração na educação e no treinamento militar.

É possível afirmar, portanto, a necessidade da profissionalização teórica e prática tanto civil quanto militar no sentido da perícia e especialização em termos da integração entre estes distintos ramos, do começo até o fim da carreira. Para Wilkerson (1997, p. 7), mais do que doutrina, *jointness* seria viabilizado muito mais se houvesse pessoas bem treinadas nas capacidades competentes ao seu serviço e sabendo fazer uso delas de maneira conjunta, evidenciando a importância de um bom treinamento nesse sentido. O que poderia possibilitar, inclusive, o fomento de uma cultura conjunta entre as forças e reduzir o problema do paroquialismo, alimentando um senso de propósito compartilhado que diminuiria as chances de busca por soluções individuais (KOZLOSKI, 2012; CARREL, 2000).

A evolução do processo de *jointness* ser algo complexo se explica principalmente através das dificuldades de concatenação das interfaces envolvidas e na ausência de mecanismos para tanto, levando aos obstáculos na sinergia, na comunicação e no intercâmbio, de modo a evidenciar que a cooperação e integração nem sempre são fáceis de serem atingidas e a indicar a complexidade do processo. A formulação de estratégias militares, bem como o desenvolvimento de uma doutrina conjunta e do desenho e da implementação dos treinamentos conjuntos e suas avaliações, quando feitos sob premissas individuais tendem a representar sérios problemas que empurram as forças para relações de rivalidade ainda mais profundas (SNIDER, 1996), por isso chama-se a atenção para elementos como sinergia, comunicação e intercâmbio como sendo fundamentais.

Tendo sido apresentado o contexto no qual se insere a discussão, levantando aspectos como a mudança nos assuntos militares, a necessidade de adaptação frente às diversas conjunturas de avanço tecnológico até a escassez de recursos, o mesmo seguirá no tópico adiante, ao ser caracterizadas e elucidadas as particularidades do Planejamento Baseado em Capacidades, que surgiu e ganhou força em um cenário global de desafios no que tange às operações militares. Portanto, a seguir será dedicado um espaço para tratar dessa metodologia, tentando além de tudo mostrar como o Planejamento Baseado em Capacidades se conectaria com a questão de *jointness*.

1.3 O Planejamento Baseado em Capacidades como fator de aprofundamento da interoperabilidade

A percepção, por parte dos planejadores de defesa, de que os desafios em matéria de segurança aos quais os países eram habituados estavam em mudança começou a ter força no final do século XX. Questões como a violência revolucionária, genocídio, crime organizado transnacional e terrorismo são exemplos da complexificação desse panorama de segurança. Diferentes daqueles temas tradicionais contra os quais costumava se organizar, treinar e equipar, surgiu a necessidade de adaptar e modernizar as forças armadas de forma a responder aos novos desafios de segurança. Entre os desdobramentos desse processo, é possível salientar como isso levou a busca por desenvolver novas formas de planejamento de defesa (TALIAFERRO *et al.*, 2019; DAVIS, 2002; CLAUDE, 2005).

Assim, sob a ótica da versatilidade e da economia de recursos, o Planejamento Baseado em Capacidades foi pensado, em grande parte no âmbito da OTAN, a partir da percepção de que realizar planejamento apenas com base em cenários de ameaças específicas já não se adequava mais a realidade, uma vez considerado o ambiente estratégico em que as ameaças se mostram ambíguas e difusas. Além de enfatizar um modelo que preconizava a integração entre as forças ao invés da abordagem tradicional individual que resultava muito mais em duplicação de esforços, dado um cenário que mostrava como fundamental a reorganização das estruturas de defesa, a racionalização dos seus papéis, bem como um aprimoramento das competências militares (TALIAFERRO *et al.*, 2019; DAVIS, 2002; CLAUDE, 2005; YOUNG, 1995; COLOM, 2018).

O pano de fundo dessa conjuntura é o mesmo abordado anteriormente, no qual com o fim da Guerra Fria os países se viram condicionados a adaptarem seus setores de defesa, uma vez que as diretrizes de planejamento estratégico não mais eram as mesmas. É nesse contexto de reconfiguração do poder global, somado com a ascendência de novas ameaças, de Transformação Militar e de redução nos gastos militares, que o processo de planejamento de defesa com base nas capacidades se insere e é elemento de grande importância (COLOM, 2018).

Antes de adentrar de fato em aspectos relacionados diretamente ao Planejamento Baseado em Capacidades cabe aqui elucidar as abordagens inerentes ao Planejamento de

Defesa²⁶, como forma de melhor situar a discussão e identificar, a partir das suas características, onde o PBC se encaixa. Existem duas principais abordagens dentro do escopo do Planejamento de Defesa, a primeira delas é a *demand-based*, e é também na qual a maioria das ações se baseiam. Nesse caso as estratégias e as capacidades são demandadas tendo por fundamento o cenário futuro de possíveis engajamentos, seja com base em ameaças prováveis ou capacidades desejadas. Esse é o tipo de planejamento *top-down*. Enquanto o planejamento *bottom-up*, representando pela segunda metodologia de planejamento chamada de *supply-based*, consiste em suprir as necessidades nacionais tomando por referência o tamanho da força, o conjunto de capacidades já existentes, as restrições orçamentárias, entre outras condições que dependem muito mais de fatores específicos às forças (MAZARR *et al.*, 2019).

Quanto aos tipos²⁷ de Planejamento de Defesa, essa classificação não se resume apenas às metodologias do PBA e do PBC. Existem outras que são válidas destacar a título de conhecimento e para que se possa perceber diferenças e similitudes, dentre essas estão: o *Planejamento com Foco nos Recursos*, ou *Planejamento Baseado no Orçamento*, busca traçar a melhor opção dado um cenário de restrições orçamentárias. Seu escopo considera fundamentalmente os recursos disponíveis para então analisar as prioridades de defesa, visando atender o máximo de demandas possíveis dentro daquele orçamento existente (MAZARR *et al.*, 2019); o *Planejamento Incremental* visualiza as capacidades existentes de modo que essas sirvam de base para o desenvolvimento de novas capacidades, isto é, qualquer mudança ou adaptação realizada se fundamenta nas capacidades já existentes e na busca por aprimorá-las; e, por fim, o *Planejamento Baseado em Cenários* pondera uma série de situações para o emprego de forças, levando em consideração principalmente os parâmetros do ambiente operacional que proporcionam condições para que sejam avaliadas as capacidades ou requisitos fundamentais para o sucesso da missão (IONEL, 2014).

Por sua vez, o Planejamento Baseado em Capacidades consiste em uma forma de planejamento de defesa que tem como ponto de partida principal o desenvolvimento de mais capacidades de combate frente à incerteza. Isso está em diálogo direto com o que Gray (2014) e Davis (2007) consideram sobre o planejamento da defesa e se soma ao entendimento de Corrêa (2020a) de que:

²⁶ Refere-se à responsabilidade de decidir, por meio da análise, do planejamento e da programação de esforços, quantas e quais forças são necessárias para cumprir os objetivos de defesa nacional. Além de, com base nas estratégias e documentos de defesa, definir prioridades de gastos, bem como uma combinação de capacidade, para assim definir uma estrutura de força (MAZARR *et al.*, 2019).

²⁷ Para mais informações, conferir Charles Silva (2019).

Esta ferramenta metodológica de gestão estratégica tem sido adotada por forças armadas de muitos países por muitas razões e motivações estratégicas, dentre elas proporcionar um fundamento mais racional para a tomada de decisões, oferecer soluções integrais às necessidades associadas, definir pacotes de atualização e aplicar em cada uma das capacidades militares que influenciarão na compra de armas e/ou de sistema de armas, sua possível modernização ou a determinação dos gastos com manutenção ou baixa do serviço, melhor identificação e avaliação de opções específicas para mitigar os riscos em aquisições futuras, questões de restrição orçamentária, evita dispersão de recursos e redundâncias, facilita estabelecimento de prioridades etc (CORRÊA, 2020a, p. 31).

Traduzindo, em termos da estratégia de segurança nacional de um país, pondera-se inicialmente sobre o cenário de incerteza acerca do futuro, cujo oponente é desconhecido, além de se ponderar também o quadro econômico, tendo como palavras de ordem a flexibilidade, a adaptação e a robustez. Portanto, o Planejamento Baseado em Capacidades surgiu como uma metodologia de planejamento que busca preparar as forças dado esse cenário de incerteza, através de um plano de desenvolvimento de força capaz de atingir objetivos estratégicos. Isso é, uma força apropriada às circunstâncias, aos cenários vislumbrados que, inclusive, dizem muito respeito à maneira como os governos enxergam os desafios que o país pode vir a enfrentar, e que são pensados com ajuda da inteligência, dos estudos estratégicos, bem como das experiências (DAVIS, 2002; WALKER, 2005; TALIAFERRO *et al.*, 2019; CLAUDE, 2005).

Dificilmente se fala em Planejamento Baseado em Capacidades sem abordar o programa que foi desenvolvido entre os Estados Unidos, o Reino Unido, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia com o objetivo de aprofundar a cooperação técnica entre seus setores de defesa, conhecido como *The Technical Cooperation Program* (TTCP). Fruto de um relatório elaborado em 2004, originado de um simpósio, o evento trouxe importantes considerações para estes países no que tange ao processo do PBC, tendo muito por fundamento a definição apresentada por Davis (2002) e oferecendo como inspiração um modelo de processo de planejamento (WALKER, 2005). O guia desenvolvido teve como objetivo oferecer uma definição geral sobre o que é PBC para que os países pudessem então aplicá-lo cada um à sua realidade:

Devido às diferenças nos processos organizacionais, de planejamento e legislativos, cada nação vai implementar sua própria variação de PBC. Enquanto há fortes similaridades entre essas variações, também há diferenças significantes (THE TECHNICAL COOPERATION PROGRAM, 2004, p. 1, tradução nossa²⁸).

²⁸“Due to differences in organizational, planning and legislative processes, each nation is implementing its own variant of CBP. While there are strong similarities between these variants, there are also significant differences” (TTCP, 2004, p. 1).

Contudo, antes de se debruçar de fato em definições sobre o Planejamento Baseado em Capacidades cabe também buscar responder a seguinte questão: o que realmente se entende por capacidades? É importante pontuar que não existe uma conceituação única pela parcela dos países que adotaram o PBC ou que estão em processo de adoção. O mesmo acontece na literatura. Existem alguns esforços por parte de diversos estudiosos de conceituar o que seriam tais capacidades. De forma geral, capacidade militar faz menção à habilidade ou meios das forças militares de obterem o sucesso esperado em missões determinadas e diz respeito também à maneira como os componentes Pessoas (forças e efetivo civil), Equipamento (sistemas e equipamentos, e estruturas) e Prontidão (treinamento e ritmo operacional, e manutenção de equipamentos) interagem nesse sentido (GOODMAN *et al.*, 2016). Com isso é possível afirmar que,

A capacidade, no âmbito de uma organização, é o resultado de uma estrutura organizacional, das habilidades, dos talentos e das competências do pessoal, da infraestrutura, avaliação, monitoramento e controle, dos processos de gestão e dos equipamentos que a integra (CORRÊA, 2020a, p. 31).

Para Mazarr *et al.* (2019) essas podem ser definidas tanto em termos de objetivos quanto em termos de missões, a depender do propósito que as forças devem cumprir. Para Davis (2002, p. 28), possuir armas, plataformas e infraestrutura podem ser considerados como capacidade, contudo, mais do que isso, no contexto do planejamento de defesa o que realmente importa são as capacidades que permitem diretamente o sucesso da missão. O *The Technical Cooperation Program* (2013), por outro lado, define capacidade em termos habilidades onde se consideram recursos (equipamentos, pessoal, informação, logística e infraestrutura) associados a métodos (treinamento, organização, doutrina e conceito) para se obter efeitos desejados em um contexto específico.

Taliaferro *et al.* (2019), por sua vez, buscam criar uma definição para capacidade com base nos elementos convergentes trazidos pelas definições dos setores de defesa da Austrália, da Colômbia, do Canadá, dos Estados Unidos e do Reino Unido. A ideia de “meios” para a realização de uma missão é um dos principais conceitos para poder entender a capacidade, uma vez que tais meios²⁹ ajudariam a ultrapassar dificuldades dada uma missão, atreladas a desafios

²⁹ Como forma de definir de maneira mais clara, para além do abstrato conceitual, podem ser considerados exemplos de capacidades: o controle da área marítima, o controle da área ribeirinha, a negação do uso do mar, a dissuasão, a defesa do tráfego marítimo, a segurança de instalações navais, a patrulha naval, a ação de submarino, entre outros (SANTOS, 2014). Nesse caso, tendo como foco as capacidades da Marinha do Brasil (MB). O entendimento de capacidades deve dialogar muito mais com uma percepção de que “navios, aeronaves e unidades

temporais e físicos, e proporcionaria também efeitos positivos. Em resumo do argumento, pontuam que “capacidade é o meio para se concluir uma tarefa ou para produzir um efeito dado um conjunto de padrões de desempenho e condições em cenários específicos” (*ibidem*, p. 6, tradução nossa³⁰). Além disso, é fornecida também a ideia de componentes da capacidade³¹. Estes são elementos que precisam ser identificados e integrados a toda uma estrutura de força, além de constituírem a maneira que os planejadores de defesa encontram para avaliarem tanto a suficiência quanto a eficácia de determinada capacidade. Dessa forma, a capacidade precisa ser pensada como algo que engloba diversos componentes³², que quando estão em interação com a estrutura de força acabam por produzir a capacidade necessária. Em alguns países, como é o caso da Colômbia e dos Estados Unidos, utiliza-se a sigla DOTMLPF (em inglês) para se referir a esses componentes, dentro estão contidos os elementos da doutrina, da organização, do treinamento, do material e equipamento, da liderança, do pessoal e da infraestrutura. Contudo, isso varia de país para país, e até mesmo de força singular para força singular. No caso do Reino Unido, por exemplo, inclui-se a interoperabilidade como elemento necessário em todos os momentos de interação entre os diferentes setores e ramos das forças (TALIAFERRO *et al.*, 2019). Colom (2018) evidencia como o mesmo acontece com a sigla utilizada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte, que acrescenta um “I” para fazer menção a esse elemento, adotando assim DOTMLPFI. Assim, é fundamental que exista um balanceamento adequado desses componentes de capacidade, uma vez que “o objetivo final do planejamento por capacidade é: produzir elementos de força capazes, alcançando um equilíbrio entre pessoas, investimento e prontidão” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 10, tradução nossa³³).

Tendo em vista tudo o que foi apresentado até aqui, é possível concluir que o Planejamento Baseado em Capacidades surge então como uma metodologia sistemática de desenvolvimento de força que tem como premissa básica responder às diretrizes

de tropa não constituem capacidades, e sim, contribuem para a materialização delas. A capacidade se forma nesse contexto como uma aptidão obtida da sinergia de um conjunto de fatores” (MATOS, 2019, p. 353).

³⁰ “Capability is the wherewithal to complete a task or produce an effect within a set of specified performance standards and environmental conditions” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 6).

³¹ O entendimento de capacidade que é defendido aqui é aquele que engloba a forma como esses componentes se organizam de modo a desenvolverem tal capacidade. Não é só a questão material, é a necessidade de olhar para os outros fatores (doutrina, pessoal, etc) e entender que há interação entre esses para a confecção da capacidade militar.

³² É importante qualificar que esses componentes não podem e não devem serem confundidos com a capacidade em si. Como destaca Leite (2011, p. 2), “(...) verifica-se que é comum a confusão entre capacidade e recurso. Tal entendimento, embora compreensível, é errôneo, na medida em que a simples existência de um recurso, material ou humano, não constitui condição necessária e suficiente para que se disponha de determinada capacidade”.

³³ “The ultimate goal of capability planning: to produce capable force elements by striking a balance between people, investment, and readiness” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 10).

governamentais. Essas últimas precisam ser claras o suficiente para o seu sucesso. Assim, devem ser cumpridos os objetivos estratégicos e considerados os custos e riscos, com base em cenários pensados a partir das diretrizes políticas delegadas ao setor de defesa, que ajudam a avaliar o nível das capacidades (THE TECHNICAL COOPERATION PROGRAM, 2004; YOUNG, 1995).

Quanto às diretrizes políticas governamentais, convém destacar que essas constituem o passo inicial do processo, seja a partir do próprio estabelecimento do que deve ser feito, ou seja a partir da definição das capacidades que se visa obter. Essas orientações são responsáveis por ditar os percalços, as possibilidades e os limites do processo de planejamento das capacidades. De acordo com Taliaferro *et al.* (2019), as pessoas à frente do PBC dependem dessas importantes considerações, vindas do mais alto nível, e que demonstram como as lideranças percebem e priorizam o risco, quais são as prioridades identificadas, quais são os objetivos, missões e investimentos pontuados, entre outras questões. “Essa orientação molda a intenção e os resultados do processo de planejamento e identifica as ações necessárias para preparar estímulos específicos para o PBC” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 21³⁴).

No que tange aos custos, faz-se menção à necessidade de adequar as escolhas que levarão à obtenção dos objetivos político-estratégicos aos recursos existentes, tornando assim os custos acessíveis à realidade, o que muitas vezes é considerado um desafio, dada a fragilidade orçamentária dos setores de defesa de alguns países. Dessa forma, devem ser ponderados tanto a viabilidade econômica quanto o nível de abrangência de cada uma das capacidades (DESPIEGELEIRE, 2011; SIEIRO, 2006).

Além da premissa da incerteza e das questões atreladas ao quadro orçamentário, o Planejamento Baseado em Capacidades também conta com a busca por desenvolver capacidades para que se faça frente, de maneira efetiva, a uma série de desafios e circunstâncias, muitos desses relacionados às “novas ameaças”, apesar de se preocupar muito mais com as capacidades necessárias do que de fato com a identificação desses adversários. Aqui se leva em consideração, principalmente, a configuração geopolítica e geoestratégica do país. Nesse caso nenhuma das questões deveria prevalecer sobre a outra, no contexto de capacidades, tanto questões de estratégia quanto questões de recursos são relevantes, além de acabarem interagindo (DAVIS, 2002; MAZARR *et al.*, 2019). Como bem pontua Taliaferro *et al.* (2019,

³⁴ “This guidance shapes the intent and the output of the planning process and identifies actions necessary to prepare specific inputs to CBP” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 21).

p. 1, tradução nossa³⁵), “o PBC é um processo para determinar uma mistura de forças militares eficiente e efetiva e para fornecer lógica e evidência em apoio às demandas do orçamento de defesa”.

Apesar de alguns considerarem que, por ser um planejamento que tem por fundamento as capacidades e não as ameaças, o PBC não levaria em consideração estas últimas, Davis (2002, p. 8) defende que essa metodologia se preocupa sim com essa questão e até mesmo coloca como importante que sejam identificadas uma gama de possíveis ameaças futuras para que, a partir disso, seja elaborada uma lista que tenha em vista cenários, ponderados em curto e em longo prazo. De acordo com Mazarr *et al.* (2019),

Especificamente, esse conjunto de métodos se baseia em um conjunto desejado de capacidades que as forças armadas devem possuir para combater uma ameaça futura mais vagamente definida ou atender a um conjunto estratégico de objetivos futuros genéricos. Em vez de usar prováveis ameaças futuras específicas como base para o planejamento de defesa, o planejamento baseado em capacidades avalia amplamente os tipos de capacidades que os militares precisam em relação a uma série de conflitos futuros³⁶ (MAZARR *et al.*, 2019, p. 14, tradução nossa³⁷).

Contudo essas são ameaças incertas e até mais complexas do que os desafios do período da Guerra Fria e demandam outros tipos de capacidades, avaliadas a partir de diversos cenários. Portanto, é possível afirmar que “o Planejamento Baseado em Capacidades se aplica quando nós não sabemos com precisão quais os desafios vão aparecer” (DAVIS, 2002, p. 51, tradução nossa)³⁸. A ênfase em capacidades ao invés de ameaças é, inclusive, uma das vantagens do Planejamento Baseado em Capacidades. Desse modo, a metodologia não foca de maneira exagerada e restrita em determinados riscos, além de possuir característica prospectiva e de dar subsídio a identificação dos problemas atrelados a lacunas de determinadas capacidades (MAZARR *et al.*, 2019), apesar de também considerar, em alguma medida, as ameaças.

³⁵ “CPB is a process to determine an efficient and effective mix of military forces and to provide logic and evidence in support of defense budget requests” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 1).

³⁶ Nesse sentido, o PBC lidaria com uma gama maior de cenários, as capacidades seriam pensadas e as forças seriam moldadas para atendê-los, enquanto o PBA tende a centrar em dois ou três cenários específicos.

³⁷ “Specifically, this set of methods is based on a desired set of capabilities that the armed forces should possess to counter a more-vaguely defined future threat or meet a strategy-based set of generic future objectives. Instead of using specific likely future threats as the foundation for defense planning, capabilities-based planning broadly assesses the types of capabilities the military will need against an array of future conflicts” (MAZARR *et al.*, 2019, p. 14).

³⁸ “Capabilities-based planning applies when we do not know precisely what challenges will arise” (DAVIS, 2002, p. 51).

Nesse sentido, é importante pontuar como a questão das tecnologias emergentes ou disruptivas³⁹ têm sido observadas com muita atenção por parte de diversos setores de defesa do mundo, tendo em vista seus reflexos para o planejamento da defesa. A “guerra do futuro” (SILVA, P. 2019) faz menção a um cenário em que as tecnologias têm passado por um desenvolvimento acelerado em que “veículos autônomos, robótica avançada, inteligência artificial, *big data* e internet das coisas já estão presentes nos planejamentos das mais modernas forças militares ao redor do globo” (*ibidem*, p. 26). Isso coaduna com o PBC uma vez que há preocupação em olhar para o futuro e, a partir disso, decidir quais são as capacidades de defesa necessárias. Kikiras (2021) chama atenção para como a inovação em defesa tem muito por fundamento a busca por fazer frente a um rol de ameaças que se sobrepõe aos mecanismos de defesa já existentes, apontando a necessidade de desenvolvimento de capacidades, por isso:

A inovação bem-sucedida em defesa requer, obviamente, inovação incremental e disruptiva e baseada na capacidade, a fim de fornecer aos Estados-Membros as capacidades de defesa de que precisam no futuro (KIKIRAS, 2021, p. 1, tradução nossa⁴⁰).

No que se refere a essa discussão, países não hegemônicos e não detentores de recursos orçamentários robustos podem ser negativamente afetados no seu processo de PBC. Os planos de obtenção de capacidades de tais países sofrem impacto direto tanto do fluxo orçamentário quanto da defasagem tecnológica. É relevante considerar esse aspecto, pois decorrente desse cenário é possível que se estabeleça um “ciclo perverso”, em que a escassez de recursos impacta no desenvolvimento de novas capacidades, o que por sua vez influencia na obtenção/desenvolvimento/manutenção tecnológica, contribuindo para uma defasagem nesse setor (SILVA, 2020).

Cabe inserir esse tópico na discussão, pois vai ao encontro com o que se argumenta no presente trabalho. Como elucidado por Corrêa (2020b), “a elaboração do PBC envolve a análise da disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos e financeiros em território nacional e cria alternativas para a aquisição destes recursos no exterior”. Assim, destaca-se a importância de levar em consideração aspectos atrelados às tecnologias emergentes e disruptivas na leitura de

³⁹ Por disruptivo entende-se aquilo que tem o poder de mudar radicalmente a maneira como as coisas são feitas e que tem influência massiva nas atividades econômicas de modo geral, bem como no setor de defesa, uma vez que influencia também a forma com as FA operam (KIKIRAS, 2021).

⁴⁰ Successful defence innovation obviously requires both disruptive and capability-based incremental innovation in order to provide Member States with the defence capabilities they need in the future (KIKIRAS, 2021, p. 1).

PBC, visto que esses são quase que indissociáveis, uma vez que o primeiro tem impacto direto no segundo⁴¹.

O objetivo da metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades é, portanto, o de desenvolver um desenho de força capaz de proporcionar diversos tipos de capacidades que se adequem aos diversos cenários de desafios, levando em consideração, como já citado, as questões relacionadas aos recursos disponíveis. É, ademais, uma espécie de abordagem que torna necessária uma construção de desenho de força e de operações em blocos. Tal entendimento sobre *building-blocks* (construção em blocos) será posteriormente detalhado a partir da explanação sobre a arquitetura analítica necessária ao PBC. Contudo, é possível adiantar que se constitui de um processo que se dá em etapas dependentes das anteriores. Além disso, essa abordagem tem como propósito desenvolver construções de planejamento que se atentem também à não compreensão sobre quais seriam as capacidades, atuais ou futuras, do oponente desconhecido. Portanto, o objetivo é o de desenvolver toda uma estrutura de força que seja modular, flexível, adaptável, robusta, bem como sustentável, sob a perspectiva orçamentária e de incertezas acerca dos desafios associados ao ambiente de segurança e defesa de um país (DAVIS, 2002; MORALES, 2015; THE TECHNICAL COOPERATION PROGRAM, 2004; MAZARR *et al.*, 2019; TALIAFERRO *et al.*, 2019).

Dentre as características do Planejamento Baseado em Capacidades está o fato de que essa metodologia abrange desde o nível mais alto, o político, até o nível mais baixo, que engloba até mesmo as menores unidades militares (escalões). Por isso, é importante que seja abordada a taxonomia inerente a essa metodologia, uma vez que ela corrobora para que as capacidades militares sejam desagregadas no sentido de que especifica, destrincha e descreve melhor as partes do processo. No nível político são determinadas as capacidades gerais necessárias, geralmente retiradas de importantes documentos oficiais do governo e que servem como embasamento para o desenho e para o planejamento de força. No nível estratégico é onde são desenvolvidas as respostas para as diretrizes do nível político, isto é, analisam-se as capacidades militares propriamente ditas e desenvolve-se o desenho de força fundamental para corresponder a tais capacidades. O terceiro nível é o das instituições das forças armadas que devem buscar operacionalizar em suas estruturas organizacionais as capacidades requisitadas e de maneira conjunta (MORALES, 2015; FONTES; SEPULVEDA, 2019). Contudo, cabe destacar que o

⁴¹ Ainda que não seja a abordagem específica do trabalho, essa temática permite levantar o seguinte questionamento, mais atrelado a uma perspectiva estrutural: qual a capacidade de adoção dessas tecnologias e como isso é contemplado pelo Planejamento Baseado em Capacidades? Essas são questões que andam juntas e são válidas de se ter em consideração.

PBC parte do nível ministerial, uma vez entendido que de maneira geral “a condução do CBP (PBC) é de responsabilidade dos Ministérios da Defesa. São estes órgãos que estabelecem os requisitos nacionais, os quais dependem em boa medida das análises das Forças Singulares” (LEITE, 2011, p. 3). Essa é uma questão que merece a devida atenção para fins de desdobramentos futuros do presente trabalho.

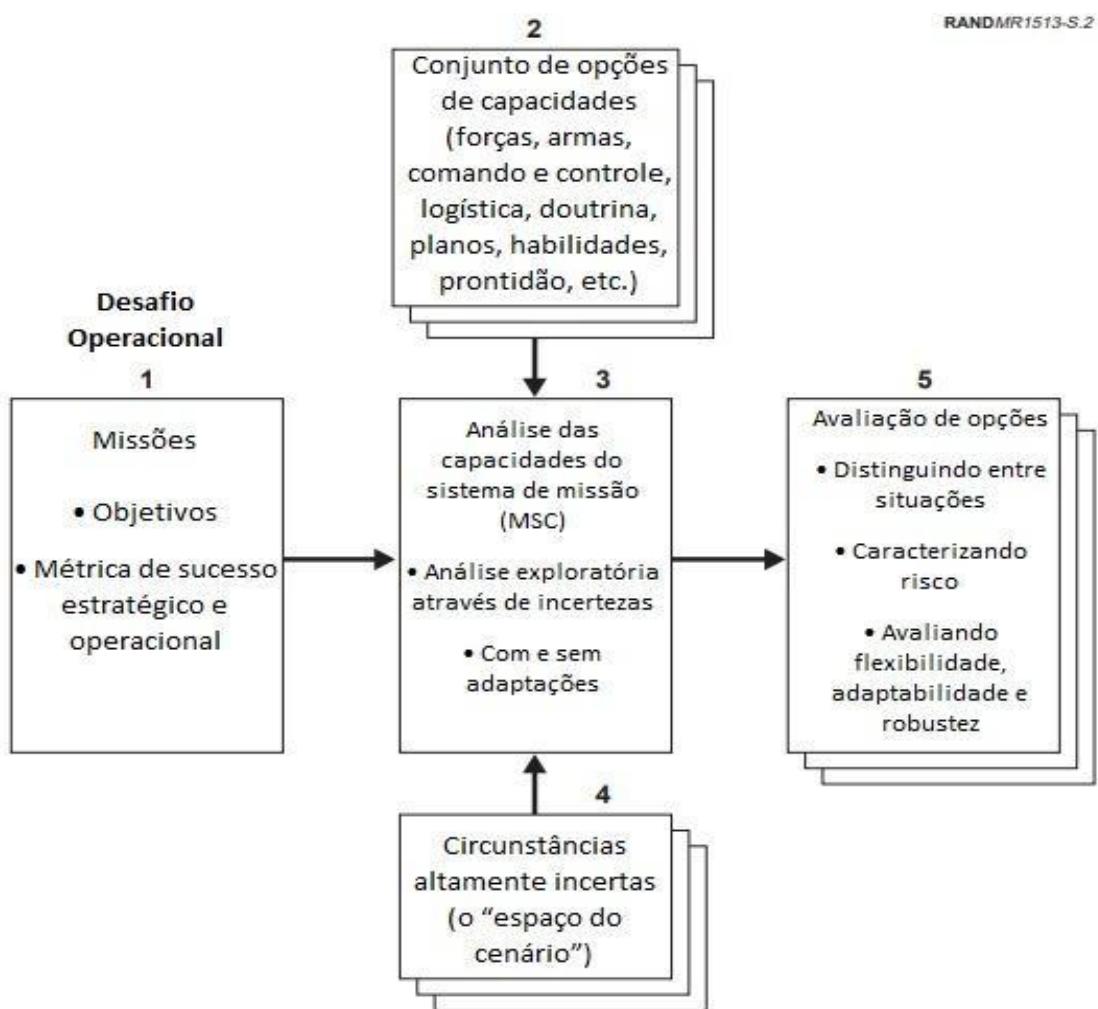
Apesar de, idealmente, o processo do Planejamento Baseado em Capacidades se dar de maneira *top-down*⁴², dependendo principalmente do Secretário ou Ministro de Defesa, depende também de outras linhas de ação envolvendo os diversos órgãos dentro do Departamento de Defesa (DAVIS, 2002). O modelo de desenvolvimento de força inerente ao PBC ajuda a ilustrar esse argumento, uma vez que a orientação do Secretário ou Ministro forneceria apenas diretrizes para o desenvolvimento da força, dependendo ainda de toda uma estrutura para que essas diretrizes sejam exequíveis. O PBC, portanto, vai estabelecer os meios que são fundamentais para se cumpra as diretrizes determinadas através de ponderações atreladas aos planejamentos do programa bem como de recursos para se desenvolver capacidades, contando assim com o envolvimento de outros atores (TALIAFERRO *et al.*, 2019; FONTES; SEPULVEDA, 2019). Aqui procura-se, portanto, chamar atenção para a importância de condições institucionais que preconizem e facilitem uma maior coordenação organizacional, o que envolve inclusive aspectos culturais, que serão detalhados em momentos posteriores.

Davis (2002) oferece um exemplo de arquitetura analítica que precisa ser desenvolvida em blocos dentro dos departamentos de defesa e que serve para facilitar o processo de transição para o Planejamento Baseado em Capacidades. A primeira das considerações dessa arquitetura é um levantamento das capacidades necessárias, ponderando quais são as possibilidades de ação dados cenários específicos levando em consideração a situação geoestratégica do país (YOUNG, 1995). Assim, é importante que se tenha, sobretudo, uma listagem de quais são esses possíveis cenários de defesa nacional, para que sejam pensadas capacidades requeridas para aquela missão determinada, ainda que genéricas haja visto a indefinição dos desafios. Além disso, é relevante pensar também em alternativas para as operações, de tal forma que as forças sejam capazes de cumprir a missão apesar de qualquer adversidade.

⁴² Em Corrêa (2020a), contudo, é possível notar que países que adotam a abordagem *top-down* geralmente são aqueles em que há uma maior participação tanto das lideranças governamentais quanto da sociedade no processo que antecede a formulação das políticas públicas de defesa. Enquanto o oposto é percebido no que se refere à abordagem *bottom-up*, contando muito mais com a atuação de estrategistas militares à frente desse processo.

A segunda consideração, o momento seguinte após determinadas as capacidades necessárias para uma missão específica, consiste em elaborar e avaliar as opções das capacidades já existentes⁴³. A figura 2 ajuda a ilustrar o argumento. Com isso afirma-se que tendo em vista o desafio operacional da missão a ser cumprida, considerando o leque de opções de capacidades já existentes, uma boa análise exploratória no sentido da viabilidade dessas se faz importante para indicar onde aquela determinada opção de capacidade se encaixaria bem ou mal, devendo serem considerados o cenário de incertezas e os custos (DAVIS, 2002).

Figura 2 – Análise do Sistema de Missão



Fonte: Tradução nossa, 2021. Figura original presente em Davis (2002).

⁴³ É digno de nota salientar que o PBC tem como pressuposto que seja definido aquilo que precisa ser feito para em sequência ser desenvolvida a força necessária para cumprir a missão. Ao invés de uma situação onde primeiro se tem a força atual e a subsequente busca por seu aprimoramento (DE SPIEGELEIRE, 2011).

A terceira consideração no que tange à arquitetura analítica do PBC diz respeito às questões orçamentárias. Levando em consideração principalmente os custos, chama-se atenção para que, após a análise das capacidades e ainda que sob impactos na estratégia, seja ponderado da melhor maneira, em termos de gerenciamento de força, quais capacidades vão ser desenvolvidas. No caso dos Estados Unidos, por exemplo tem-se percebido um investimento maior na *Joint Task Force*, que é um tipo agrupamento modular de capacidades militares *ad hoc* do país em que sua principal característica é ser conjunta (DAVIS, 2002). Nisso, é possível inferir que *jointness* é visto como algo importante e interoperabilidade como um elemento necessário de ser alcançado.

Contudo, esse formato analítico pode variar a depender do contexto, do país e da abordagem sobre o PBC. Taliaferro *et al.* (2019, p. 39) apresentam, por exemplo, um processo analítico didático de dois passos. No primeiro se considera um conjunto de condições e padrões, e a partir disso é refletido se os elementos de força estão aptos a responder a estes. Aqui entendendo-se como elementos de força o pessoal, o material e o equipamento, bem como a infraestrutura, todos doutrinariamente organizados. Na existência de lacunas de capacidades, tem-se o segundo passo, onde são consideradas maneiras através das quais essas lacunas seriam superadas, estando todos esses passos de acordo com as orientações políticas estratégicas e com as restrições orçamentárias existentes.

Tendo em vista a arquitetura de construção em blocos, é preciso que estes sejam montados de maneira rápida e adequada frente ao cenário de recursos limitados, dado um contexto em que uma preparação rápida e flexível é crucial⁴⁴. Contudo, é importante também evitar que problemas ocorram como, por exemplo, no setor de Comando e Controle (C^2), bem como nas atividades que contam com diferentes organizações realizando tarefas em conjunto. A habilidade de rápida preparação e adaptação depende nesse sentido da capacidade de prontidão das forças, decorrente principalmente das doutrinas e da prática. Todavia, no que tange às operações conjuntas muitas vezes falta a competência de uma rápida preparação, o que faz recair sobre o setor de C^2 necessidades de aprimoramento como forma de contribuir para preparação e adaptação de prontidão necessárias (DAVIS, 2002).

O investimento na melhoria em determinados componentes, como, por exemplo a habilidade de atingir níveis excelentes no setor de C^2 e de Comunicação, Computação,

⁴⁴ No que tange às metodologias de Planejamento de Defesa, Mazarr *et al.* (2019, p. xi) entendem que este seja um problema ainda latente, falta a habilidade de rápida adaptação frente às mudanças no ambiente estratégico.

Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C⁴IRS), impactaria positivamente na missão. Contudo, entre os limitantes para que haja progresso nesses setores, sumariamente importantes quando se pensa em PBC, estão os problemas atrelados a questão institucional e de ação conjunta. Assim, para evitar esse tipo de inconveniente, recomenda-se a criação de comandos conjuntos permanentes (DAVIS, 2002).

A maior parte dos pré-requisitos para o planejamento de capacidades já foram elucidados. No entanto, os dois parágrafos anteriores abrem margem para que se discuta acerca de um outro elemento, fundamentalmente necessário no que pese o tema abordado na presente dissertação. Propositalmente deixada por último, a questão da cultura conjunta surge como elementar quando se fala de Planejamento Baseado em Capacidades. A perspectiva conjunta, explorada no subtópico anterior, tem relação com o Planejamento Baseado em Capacidades uma vez entendida que a cooperação intraforças ajudaria a superar o modelo militar tradicional, em prol da obtenção de capacidades, dada uma situação em que a integração depende de fatores complexos como o da educação, o das experiências operacionais e um profundo entendimento sobre as capacidades individuais de cada serviços (TALIAFERRO, *et al.*, 2019; MURRAY, 2002, p. 36). “É necessária uma forte perspectiva conjunta para superar o viés costumeiro dos serviços militares tradicionais para diminuir as lacunas de capacidade com a compra de novos equipamentos” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 16, tradução nossa⁴⁵), principalmente quando se leva em consideração que o planejamento de defesa é realizado para responder aos objetivos políticos e não às necessidades das forças armadas, muito menos satisfazer de maneira individual cada ramo.

A adoção da perspectiva conjunta como algo predominante em todas as atividades do Planejamento Baseado em Capacidades é inclusive tida como um dos principais feitos do processo, buscando estabelecer um entendimento de objetivos e de recursos e uma diminuição cada vez maior da tendência da visão individual das forças. Assim, essa metodologia, quando corretamente adotada, tenderia a levar a “mais” interoperabilidade: “PBC representa outra forma de se alcançar esse importante esforço. (...) Enquanto o progresso continua, a institucionalização da perspectiva conjunta continua sendo um dos principais objetivos do PBC” (FITZSIMMONS, 2007, p. 103, tradução nossa⁴⁶).

⁴⁵ “A Strong joint perspective is needed to overcome typical military services’ bias to close capability gaps with new equipment purchases” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 16).

⁴⁶ “CBP represents another avenue for pursuing this important effort. (...) While progress continues, the further institutionalization of the joint perspective remains one of the key goals of CBP” (FITZSIMMONS, 2007, p. 103).

Original e idealmente, todo o processo do Planejamento Baseado em Capacidades deveria ser realizado com base em uma perspectiva conjunta, no sentido de que tanto a visão de combate quanto as diretrizes estratégicas necessárias partiriam de uma noção conjunta. Isto é, as capacidades não seriam pensadas de maneira individual, mas sim fundamentadas no planejamento coordenado, em que as forças singulares poderiam ter por base suas competências individuais para desenvolver tais capacidades de maneira integrada. Destarte, o PBC surgindo como uma nova metodologia serviu também para encorajar um foco muito mais conjunto do que se podia perceber entre as forças armadas previamente, em um cenário em que antes viam-se acentuadamente situações de duplicação de esforços, práticas de aquisição não compatíveis, além de problemas atrelados a priorização de necessidades conjuntas em contexto de combate (TALIAFERRO *et al.*, 2019; CLAUDE, 2005).

Tendo em vista que os distintos órgãos de defesa precisam responder a diretrizes políticas governamentais, mostra-se fundamental que se estabeleça uma relação de comunicação e coordenação entre estes em prol de que haja coerência e consistência nas ações empregadas e nas capacidades desenvolvidas. Contudo, é importante que haja uma autoridade que esteja acima das forças singulares, dotada da responsabilidade de supervisionar e garantir que não existam perdas específicas, assegurando, portanto, um ambiente de consenso. Além disso, é salientada toda uma estrutura organizacional capaz de apontar lacunas e exageros relacionados às capacidades atuais e futuras. Assim, cabe ao Chefe do Estado-Maior Conjunto a responsabilidade de decidir e empregar os requisitos operacionais e harmonização necessários. Corroborando, assim, para um aprimoramento da interoperabilidade entre as forças, além de uma otimização dos recursos, o que se espera levar a ações de máxima eficiência e eficácia (FONTES; SEPULVEDA, 2019; TALIAFERRO *et al.*, 2019; SIEIRO, 2006),

Além de exigir uma organização do setor de defesa sob a lógica *top-down*, é preciso contar com uma organização militar conjunta, incluindo o fortalecimento do Chefe do Estado-Maior Conjunto como agente principal e encarregado de assegurar a coerência e efetiva implementação do PBC (FONTES; SEPULVEDA, 2019, p. 124, tradução nossa⁴⁷).

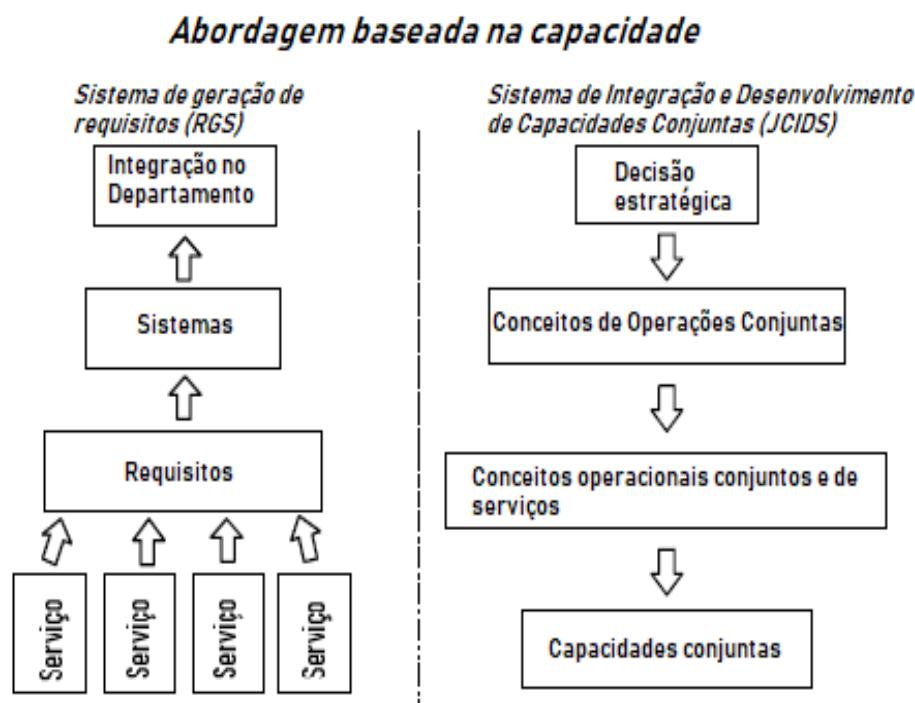
Citada anteriormente, a questão da taxonomia também é relevante quando se pensa a questão conjunta. Ao levar em consideração que esse conceito tem por propósito especificar, destrinchar e descrever melhor as partes do processo, é importante que a taxonomia também

⁴⁷ “Además de requerir una organización del sector defensa bajo la lógica top-down, es preciso contar con una organización militar conjunta, incluyendo el fortalecimiento del jefe del Estado Mayor Conjunto como agente principal y encargado de asegurar la coherencia y efectiva implementación de la PBC” (FONTES; SEPULVEDA, 2019, p. 124).

seja padronizada de maneira conjunta. Isso permitiria um processo dotado de melhor comunicação e precisão na troca de informações, uma vez que o entendimento e o idioma utilizado forem padronizados e, consequentemente, comuns. Em uma situação em que, “sem a taxonomia de capacidade padronizada, os serviços definirão a capacidade militar de acordo com seus respectivos pontos de vista” (GOODMAN *et al.*, 2013, p. 11, tradução nossa⁴⁸).

A figura 3 ilustra o que seria um processo de planejamento calcado na ação conjunta:

Figura 3 – Abordagem Baseada na Capacidade



Fonte: Tradução nossa, 2021. Imagem original presente em Walker (2005).

O que se pode depreender a partir dessa figura é que em um cenário anterior o processo tinha como base perspectivas de cada um dos ramos de maneira individual, de acordo com percepções de combate e abordagens distintas de cada uma das forças. Só a partir disso era que se tinham os requisitos, para então, no nível do Departamento de Defesa ser feita a tentativa de

⁴⁸ “Without the standardized capability taxonomy, the single Service will define military capability from their respective points of view” (GOODMAN *et al.*, 2013, p. 11).

integrar as diferentes propostas (WALKER, 2005), em alusão à abordagem *bottom-up*. Já a abordagem a qual Taliaferro *et al.* (2019) fazem menção, e é aqui considerada como relevante, diz respeito ao lado direito da figura, relacionada a uma perspectiva *top-down*, em que a busca pela integração não ocorre no final do processo. Tem-se a decisão estratégica e a partir dela são pensados os conceitos de operações conjuntas, bem como leva-se em consideração também os conceitos⁴⁹ operacionais, tanto conjuntos quanto dos serviços de maneira individual. Desenvolvendo assim uma percepção de combate atrelada às capacidades conjuntas, abordadas no parágrafo anterior e pensadas desde os momentos iniciais do processo nesse segundo caso. Portanto, tem-se a cultura conjunta como um elemento imperativo. Segundo Taliaferro *et al.* (2019),

O conceito deve ser desenvolvido conjuntamente. Nem todas as tarefas necessárias devem exigir ações conjuntas, no entanto, o setor de defesa deve determinar em conjunto uma resposta coordenada para estabelecer o papel de cada serviço e limitar o paroquialismo de qualquer um deles (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 42, tradução nossa⁵⁰).

Com isso, é possível afirmar que quando se tem um Planejamento Baseado em Capacidades implementado de maneira adequada um dos benefícios percebidos está na tendência de dirimir a não integração por parte dos serviços, tirando a atenção desse tipo de ação. Em diálogo direto com o entendimento de Proença Júnior e Diniz (1998) de que,

Uma estrutura integrada de comando e planejamento militar busca assegurar que as peculiaridades nascidas das competências diferenciadas das três forças (ou quantas forças singulares se julgue necessário ter) nunca sejam um obstáculo para sua ação coordenada (PROENÇA JÚNIOR E DINIZ, 1998, p. 77).

Isso seria possível uma vez que esse tipo de metodologia torna necessário o uso de diversos sistemas e conceitos inerentes às diversas forças para que as capacidades sejam obtidas, ao demandar algo mais amplo e integrado deixa de considerá-las de maneira individual, além de levar em consideração que uma gama maior de cenários seria abarcada tendo em vista um aprimoramento da perspectiva conjunta, levando a um leque maior de opções de capacidade para diversos tipos de missão (THE TECHNICAL COOPERATION PROGRAM, 2004; FITZSIMMONS, 2007). Disso é possível inferir que “o planejamento conjunto de capacidades

⁴⁹ “Conceitos descrevem como as forças armadas podem operar ou como a liderança dessas deseja operar, considerando um ambiente operacional futuro esperado, bem como seus desafios correspondentes” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 24, tradução nossa).

⁵⁰ “The concept should be developed jointly. Not all required tasks may demand a joint operation; however, the defense sector must jointly determine a coordinated response to establish the role of each service in the fulfillment of the concept and to limit the parochialism of any one service” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 42).

oferece às instituições de defesa uma alternativa melhor” (GOODMAN *et al.*, 2013, p. 5, tradução nossa⁵¹).

Ainda que “o PBC não deva ser considerado uma panaceia que resolverá todos os gargalos estratégicos e organizacionais” (SILVA, C. 2019, p. 24) é importante levar em consideração que essa sistemática de planejamento “possui marcante potencial integrador” (*ibidem*). O quadro a seguir, retirado de Davis (2010), ajuda a entender de maneira sintética e clara como o PBC pode ser benéfico em termos de contribuição para *jointness* e, consequentemente, em termos de interoperabilidade, no sentido de que a metodologia estimula uma acentuação das práticas conjuntas, levando ao distanciamento dos interesses individuais, em prol das diretrizes governamentais acerca dos interesses nacionais:

Quadro 1 – Interoperabilidade no Planejamento Baseado em Capacidades

| Problema | Soluções em um processo baseado na capacidade |
|--|---|
| Os serviços dominam o processo de exigências atual; | Necessidades conjuntas dominam o processo; |
| O planejamento com base nas forças singulares não considera toda a gama de soluções disponíveis para atender às necessidades conjuntas de combate; | O planejamento das principais capacidades conjuntas deve ser realizado no nível do Departamento/Ministério e não no nível dos componentes de força; |
| Os recursos dependem das ações de liderança do Chefe no final do processo e não no começo. | Os Chefes líderes devem fornecer orientação e decisões no começo do processo. |

Fonte: Tradução nossa, 2021. Imagem original presente em Davis (2010).

Do lado esquerdo são apontados o que são considerados problemas dentro do planejamento de defesa, contexto em que as forças singulares desenvolvem suas vontades e interesses de maneira individual, havendo pouca ou nenhuma interoperabilidade entre si. Do outro lado, tem-se uma divisão, fundamentada no PBC, que determina a importância das ações conjuntas e de um Chefe dotado de capacidade para dar as diretrizes fundamentais que

⁵¹ “Joint capability planning offers the defense institution a better alternative.” (GOODMAN *et al.*, 2013, p. 5).

conduzirão ao aprimoramento da interoperabilidade e, consequentemente, à realização das ações conjuntas.

Em resumo e sobre a importância da visão conjunta associada ao Planejamento Baseado em Capacidades:

O novo processo visa estudar cada uma das Capacidades Militares sob uma única visão conjunta, para que seus requisitos possam ser estabelecidos, suas deficiências analisadas, soluções propostas e avaliadas. Entendemos que o Planejamento Baseado em Capacidades fornecerá uma base mais racional para a tomada de decisões em futuras aquisições, oferecendo soluções abrangentes ao atender a todas as necessidades associadas de uma só vez (SIEIRO, 2006, p. 39, tradução nossa⁵²).

Reconhece-se, no entanto, que sair de um sistema de planejamento centrado em cada serviço de maneira individual para um sistema que preconiza a ação conjunta não é fácil. Tempo e esforços precisarão ser investidos, além do comprometimento de um chefe responsável em liderar e conduzir esse processo que, uma vez iniciado, abre margem para um tipo de planejamento que usa os recursos disponíveis de modo a aprimorar as capacidades militares, bem como os assuntos de defesa e segurança (GOODMAN *et al.*, 2013).

Sumarizando o que foi apresentado neste subtópico, o Planejamento Baseado em Capacidades tem como pré-requisitos os seguintes elementos: uma definição do que é capacidade militar; uma descrição dos componentes de capacidades; além de uma figura líder que seja responsável por garantir o processo; uma cultura de planejamento conjunto; todo um pessoal envolvido em prol do planejamento dotado principalmente de capacidade analítica; uma orientação política estratégica; cenários; conceitos; e avaliação de riscos. Desenvolver todos esses elementos se mostra fundamentalmente importante para que se construa uma estratégia de desenvolvimento de força capaz de prospectar acerca do desenho necessário às forças armadas frente às condições futuras (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

Tendo em vista tudo o que foi abordado até aqui, é possível inferir que o Planejamento Baseado em Capacidades não é um processo fácil de ser adotado e, em termos de interoperabilidade, abre espaço para que diversas mudanças e adaptações institucionais sejam realizadas, seja em termos organizacionais, culturais, operacionais ou doutrinários. Além de tornar fundamental que as diretrizes políticas sejam suficientemente claras, uma vez que a falta

⁵² “El nuevo proceso pretende estudiar bajo una única visión conjunta cada una de las Capacidades Militares, de manera que se puedan establecer sus requisitos, analizar sus carencias, proponer soluciones y valorarlas. Entendemos que planear sobre la base de Capacidades proporcionará un fundamento más racional para la toma de decisiones sobre adquisiciones futuras, a la vez que ofrecerá soluciones integrales al contemplar de una sola vez todas las necesidades asociadas” (SIEIRO, 2006, P. 39).

de clareza desses elementos poderia conduzir as forças singulares a desenvolverem planejamentos individuais (YOUNG, 1995), alimentando muito mais um tipo de configuração *bottom-up*.

Apresentado o Planejamento Baseado em Capacidade e explicado, ainda que por ora sem evidência empírica, como que através da mudança de ferramenta de planejamento se dá condições para aprofundar a interoperabilidade/promoção de *jointness*, o tópico seguinte tem por objetivo apresentar a metodologia que auxilia na condução do presente estudo, bem como as razões para a escolha das abordagens selecionadas.

1.4 Desenho e Metodologia de Pesquisa: Estudo Comparado (análise *cross-case*, estudo de alguns casos e *Most Similar System Design*)

A presente dissertação, de caráter comparativo e exploratório, visa realizar uma análise de como o Planejamento Baseado em Capacidades pode ser uma ferramenta a contribuir para um aprofundamento da interoperabilidade. Como forma de identificar aspectos importantes nesse sentido, o trabalho fundamenta a análise na comparação entre países, a saber a Austrália, o Canadá e o Brasil. A inquietação chave para a consecução do trabalho partiu da seguinte pergunta: como a adoção de uma metodologia de planejamento conjunto (o Planejamento Baseado em Capacidades) pode contribuir para o aprofundamento da interoperabilidade? Contudo, é importante que se faça claro que se entende que o PBC tem por pressuposto um planejamento conjunto, o que de alguma forma poderia ocasionar problemas tautológicos dada a pergunta colocada. No entanto, o objetivo não é o de analisar se há relação ou não, mas sim o de focar no *como*. Dessa forma, o objetivo geral do presente trabalho consiste em, por meio da comparação de casos, analisar experiências internacionais (a canadense e a australiana) e identificar *como* o Planejamento Baseado em Capacidades pode servir de incremento para a interoperabilidade das forças armadas, com vistas a trazer insumos para o caso brasileiro.

Explicitada a pergunta de pesquisa e o objetivo geral, cabe elucidar as variáveis dependente e independentes escolhidas para o estudo. Visto que a variável dependente consiste naquilo que se deseja explicar, a interoperabilidade na defesa representa o elemento central de inquietação. O conceito é entendido como um dos fatores que geram a capacidade militar e será aprofundado em momentos posteriores. Processo fundamental para entender esse conceito,

tem-se na literatura sobre Transformação Militar/de Defesa⁵³ um importante encalço para lançar luz ao debate que ajuda a entendê-lo, apesar de, como visto, esse conceito ser ainda mais amplo. Para explicar interoperabilidade, com foco no seu viés organizacional, lidamos, então, com algumas variáveis independentes, cujo objetivo é ajudar a elucidar o problema. No caso em questão, elementos como: o desenho institucional (cadeia de comando) dos ministérios de defesa dos países em questão; doutrinas claras e atualizadas; e a metodologia de planejamento (o Planejamento Baseado em Capacidades), foram as variáveis selecionadas para ajudar a entender a interoperabilidade. Portanto, esses são os elementos através dos quais se busca explicar a variável central. Sendo, no estudo aqui realizado, essa última variável independente colocada a de interesse.

Isso posto, ao adensar na literatura teórica e especializada, no presente capítulo, busca-se estabelecer parâmetros para identificar como se há relação entre as condições previstas pela teoria e as condições apresentadas pelos casos selecionados, para, em alguma medida, entender se há diálogo ou não, elucidando a interação entre a variável dependente e as variáveis independentes nos diferentes casos.

Para o estudo aqui proposto, de enfoque qualitativo e de características descritiva e explanatória, decidiu-se adentrar no campo da Política Comparada, tendo em vista que esse se dedica ao “estudo dos fenômenos políticos que são determinados predominantemente por fatores que ocorrem dentro de um país” (BARBERIA, 2019, p. 11). Acerca dessa abordagem é importante destacar que para alguns estudiosos ela é considerada como um complemento do Estudo de Caso aplicada em um modelo de desenho de pesquisa que busca combinar a análise de vários países em um único estudo (GERRING, 2007).

O estudo de (um ou mais) caso é considerado por Vennesson (2008, p. 227, tradução nossa⁵⁴) como “uma estratégia de pesquisa que tem por base uma investigação empírica

⁵³ Em alguns casos, será possível perceber a adoção da nomenclatura “Transformação de Defesa”. Entende-se que esse conceito se refere a um processo que está bem mais articulado com os pré-requisitos tanto da política quanto da estratégia nacional dos países. Para além de questões puramente militares, como o sistema de aquisição de armas, (REYNOLDS, 2006) a Transformação de Defesa visualiza, inclusive, questões socioculturais, envolvendo aspectos atrelados, por exemplo, à educação (CORRÊA, 2020a).

Na perspectiva do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, em seu documento intitulado *Elements of Defense Transformation*, tal conceito remete à transformação não só nas FAs, mas também nas organizações de maneira geral, bem como dos processos que giram em torno da defesa do país. Em resumo, “Transformação de Defesa leva em consideração as fronteiras cada vez mais porosas entre os domínios político, econômico e militar como resultado dos rápidos avanços tecnológicos e do impacto da globalização no início do século XIX” (DoD, 2004, p. 2).

⁵⁴ “A case study is a research strategy based on the in-depth empirical investigation of one, or a small number, of phenomena (...)” (VENNESON, 2008, p. 227).

aprofundada de um ou de um pequeno número de fenômenos”, além de poder ser bastante variado no que tange a seus objetivos, características e resultados. Caracterizado por ser um método qualitativo, na Ciência Política, por exemplo, se adequa melhor aos estudos que buscam desenvolver inferências descritivas. Somado a isso, permite que assuntos pouco explorados sejam aprofundados ao adentrar e interpretar dados que já são conhecidos, mas não tão abordados (GERRING, 2004; VENNESSON, 2008). Isso dialoga diretamente com a proposta da dissertação, pois sua premissa principal é exploratória e descritiva acerca da interoperabilidade, *jointness* e Planejamento Baseado em Capacidades e, principalmente, de como se dá a relação entre esses. Estudos nesses moldes ainda não são tão abordados na literatura da área no Brasil. Van Evera (1997) pontua, inclusive, que o estudo de caso(s) permite que sejam realizadas diversas observações relacionadas às variáveis. Assim, na medida em que forem sendo destrinchados os aspectos relacionados diretamente ao caso de cada um dos países, será possível observar que todo o estudo é abordado em torno das variáveis independentes, anteriormente apresentadas, que ajudam a lançar luz sobre a variável dependente selecionada.

Para tanto, o método escolhido para realização da pesquisa foi o Estudo Comparado, por meio do uso das ferramentas de análise *cross-case*, de estudo de poucos casos e de *Most Similar System Design*. De acordo com Landman (2008), esse método é empregado com vistas a quatro objetivos principais: descrição contextual, classificação, teste de hipótese e predição. Levando em consideração que na Política Comparada, de forma geral, a comparação de países é realizada para que se verifiquem teorias formuladas, no caso do presente estudo, a comparação entre o Canadá, a Austrália e o Brasil tem por base argumentos que desembocam na hipótese trabalhada a seguir. Assim, a partir de interpretações acerca da literatura especializada sobre interoperabilidade, *jointness* e Planejamento Baseado em Capacidades derivou-se os seguintes argumentos para o problema de pesquisa apresentado: considera-se que países que optam por alterar a sua sistemática de planejamento para o Planejamento Baseado em Capacidades resultam por provocar uma maior articulação nos cenários operacionais, de forma que torna possível perceber um crescente incentivo à cooperação intraforças. Dessa forma, a hipótese trabalhada é a de que o PBC contribui para um aprimoramento da interoperabilidade através da intensificação da integração organizacional que ocorre, em grande medida, por meio do aprofundamento das estruturas conjuntas. Levando isso em consideração, a proposta do capítulo final é a de testar a hipótese em questão.

Sobre as ferramentas selecionadas, a análise *cross-case* é uma abordagem que se ancora na premissa de que o estudo de caso pode incorporar diversos casos. Nesse sentido,

normalmente o foco está na variação entre esses. Defende-se essa ferramenta em situações em que se intente realizar uma observação empírica por meio da comparação entre casos (GERRING, 2007). De maneira mais específica sobre o método de comparação adotado, tem-se a comparação de poucos casos como um tipo de ferramenta que preconiza estudos mais intensivos e menos extensivos, uma vez que tende a abranger as nuances de cada países de maneira mais aprofundada. Além disso, essa ferramenta é conhecida como “orientada pelo caso”, tendo em vista que normalmente o país é a unidade de análise (LANDMAN, 2008). Nesse caso, o foco está nas similaridades e diferenças existentes entre os países para que se possa identificar o que é comum para esses em relação ao resultado observado (interoperabilidade).

Geddes (1990) e Landman (2008) recomendam que os casos não sejam selecionados com base na variável dependente para não acabar gerando falsas inferências. Além disso, na comparação de poucos casos o universo de países é intencionalmente selecionado. Portanto, mantendo algum grau de “randomização” e ao mesmo tempo correspondendo ao que Landman (2008, p. 39) suscita como importante para seleção de casos, isto é, a seleção de “países nos quais o resultado tenha ocorrido e países nos quais ainda não tenha sido obtido o resultado”, de forma a promover maior variabilidade entre os casos, os critérios estabelecidos para a escolha foram: um país mais avançado no sentido da interoperabilidade (Austrália), um país que se mostra intermediário (Canadá)⁵⁵, e o Brasil que se mostra ainda em fases de desenvolvimento da sua versão de interoperabilidade e que também é o país de interesse no estudo.

No que diz respeito à seleção desses casos para ajudar a entender a relação de causalidade proposta, a Austrália⁵⁶ é tida como um país de destaque no que se refere à *jointness*, sendo reconhecida até mesmo como “um líder mundial em inovação militar conjunta” (JACKSON, 2010, p. 49, tradução nossa). Contudo, nem sempre foi assim, o país passou por diversos processos de adaptações, mudanças e reformas que culminaram no desenho institucional, nas doutrinas e na configuração de defesa atuais, processos esses fundamentais no que se refere às “lições aprendidas” e à possibilidade de contribuir para o cenário de defesa

⁵⁵ Os critérios utilizados para afirmar que um país é mais avançado enquanto o outro se mostra intermediário se ancoram na extensão comparativa de *jointness* em quatro países (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Austrália). A análise comparativa, realizada por Jackson (2018) leva em conta quatro aspectos do *jointness* para determinar que um país é mais “conjunto” do que outro, são eles: o aspecto operacional, o aspecto organizacional, o aspecto educacional e o aspecto doutrinário.

⁵⁶ O país está, também, entre os líderes no que diz respeito à realização de pesquisas sobre a temática de planejamento com base em capacidades, lado a lado com o Reino Unido e com os Estados Unidos (GOODMAN *et al.*, 2013).

do Brasil. Ademais, no que se refere à sua sistemática de planejamento, a Austrália foi um dos países pioneiros a adotar como foco principal as capacidades, necessariamente conjuntas, além de ser considerado um exemplo no que se refere à implementação e evolução da sua abordagem do Planejamento Baseado em Capacidades (GOODMAN *et al.*, 2013) e, até os dias atuais, assim o faz com um destacado grau de relevância. Justificando, dessa forma, a escolha do caso para entender a relação de causalidade proposta e, sobretudo, sua importância como caso provedor de insumos ao Brasil.

O Canadá, por sua vez, foi considerado um país relevante nesse sentido, pois, como será possível perceber em capítulos posteriores, passou por momentos complicados quanto a aplicação do conceito de *jointness* e, consequentemente, da interoperabilidade. Contudo, nas últimas décadas mostrou estar desenvolvendo um entendimento institucional e um desenvolvimento de força mais em diálogo com tais preceitos, sendo essa a peça-chave para o objetivo de comparar e possibilitar insumos para o caso do Brasil: a busca pelo reajuste institucional em prol da integração. Enquanto com o PBC no Canadá, o que também será melhor adensado em momentos seguintes, vai ser possível perceber que há incentivos diretos à interoperabilidade e ao *jointness*, permitindo, assim, realizar o estudo sobre *como* essa relação de causalidade ocorre.

Ademais, existem algumas estratégias de comparação, e a estratégia selecionada, a qual se aproxima mais do objetivo, foi o *Most Similar System Design* (MSSD), conhecido como método da diferença (LANDMAN, 2008). Nessa estratégia busca-se comparar sistemas políticos que compartilham uma série de características comuns visando neutralizar algumas diferenças enquanto destaca outras, identificando características chaves que são diferentes e que se referem ao resultado observado entre países similares. Tal ferramenta preconiza o estudo de casos que sejam similares no que tange às suas características conjunturais, como forma de reduzir as chances de variação do contexto e preconizar o enfoque nas relações entre as variáveis sob análise, uma vez que “no MSSD o foco está na correspondência entre as variáveis dependente e independente com base na sua variação entre os casos em análise” (PENNINGS *et al.*, 2006, p. 38). No caso da pesquisa realizada isso coaduna com a descrição contextual da evolução dos ministérios de defesa, bem como das suas estruturações organizacionais, das doutrinas conjuntas e do processo de desenvolvimento/adoção/implementação do PBC nos países escolhidos. Uma vez que aspectos internos inerentes a estrutura institucional, doutrinas conjuntas e metodologia de planejamento desses precisam ser apresentadas e discutidas

densamente como forma de entender a interação entre a variável dependente e a variável independente em cada situação particular.

Tendo tudo isso em vista, os casos foram selecionados também em termos de semelhanças, aqui sem relação com a variável dependente, sendo estas características conjunturais: Austrália, Canadá e Brasil, são potências médias, que possuem dimensões continentais relativamente aproximadas; além disso compartilham certo grau de equivalência no seu PIB; e são países que em alguma medida estão envolvidos no processo de Planejamento Baseado em Capacidades. Conforme indica o quadro abaixo:

Quadro 2 – Quadro explicativo dos critérios de comparação selecionados

| Critérios | Países | | |
|---|---|---|---|
| | Austrália | Canadá | Brasil |
| Dimensão continental | 7,741,200 quilômetros quadrados (CIA, 2021). | 9,984,670 quilômetros quadrados (CIA, 2021). | 8,515,770 quilômetros quadrados (CIA, 2021). |
| PIB e gastos militares | 1,643,403 milhões de dólares (Banco Mundial, 2020) e 27,5 bi dólares (SIPRI, 2021). | 1,330,901 milhões de dólares (Banco Mundial, 2020) e 22,8 bi dólares (SIPRI, 2021). | 1,444,733 milhões de dólares (Banco Mundial, 2020) e 19,7 bi dólares (SIPRI, 2021). |
| Sistemática de planejamento conjunto de defesa | Sim. | Sim. | Sim. |

Fonte: autora (2021).

Sabe-se que será realizada uma comparação entre três países, no entanto, destaca-se mais uma vez a intenção de buscar insumos que possam explicar e contribuir em alguma medida para a interoperabilidade e o processo de implementação do Planejamento Baseado em Capacidades no Brasil de maneira específica, mais do que generalizar. Essa é inclusive uma das características que justificam a escolha dessa abordagem como a mais adequada para a proposta, uma vez que ao não proporcionar grandes generalizações, o estudo comparado realizado com poucos casos permitiria, no entanto, “um entendimento mais aprofundado dos países selecionados para análise, bem como suas semelhanças e diferenças” (LANDMAN, p. 69,

2008). Cabe destacar, contudo, que apesar de as generalizações advindas do estudo em um primeiro momento estarem limitadas aos casos sob análise, a relevância destas podem ser qualificadas através de outras pesquisas, posteriores, dedicadas a entender outros casos, por exemplo (PORTA, 2008).

As fontes utilizadas para coleta de dados e informações em grande parte se ancoraram na literatura pertinente aos temas tratados, perpassando por livros e artigos especializados, assim como também foram explorados documentos concernentes a cada um dos países estudados. No capítulo primeiro foi feito o uso da bibliografia atreladas aos temas de *jointness*, interoperabilidade e Planejamento Baseado em Capacidades, com vistas a fornecer os insumos necessários para se estabelecer a relação de causalidade entre interoperabilidade e PBC, assim como para realizar a análise dos casos, em diálogo com o que a literatura entender acerca de cada um dos temas. Nos três capítulos seguintes, sobre a Austrália, o Canadá e o Brasil, as fontes são bem similares, apesar de específicas a cada um dos países, são essas: documentos oficiais governamentais, tais quais Políticas de Defesa, relatórios oficiais, doutrinas militares, decretos de leis, entre outros, principalmente acerca da defesa. Além disso, lançou-se mão de recursos como *papers* e livros específicos sobre as temáticas, muitos dos quais foram obtidos através de sites de *think tanks* e de periódicos especializados. Alguns dos materiais utilizados na contextualização dos casos datam de décadas atrás, o uso de informações antigas se justifica pela necessidade, em alguma medida, de traçar a trajetória histórica e evolutiva do setor de defesa de cada um dos países. O capítulo final, por sua vez, ao ter um caráter mais analítico fez uso, em grande parte, do material já utilizado nos capítulos anteriores, especialmente como forma de retomar e fechar diversos argumentos apresentados ao longo do texto.

Quadro 3 – Resumo do Desenho de Pesquisa

| | |
|--------------------------------|--|
| Pergunta de pesquisa | Como a adoção de uma metodologia de planejamento conjunto (o Planejamento Baseado em Capacidades) pode contribuir para o aprofundamento da interoperabilidade? |
| Variável Dependente | A interoperabilidade na defesa. |
| Variáveis Independentes | a. O desenho institucional; b. O elemento “doutrina”; c. E a metodologia de planejamento (variável de interesse). |
| Hipótese | O PBC contribui para um aprimoramento da interoperabilidade através da intensificação da |

| | |
|--------------------|---|
| | integração organizacional que ocorre, em grande medida, por meio do aprofundamento das estruturas conjuntas. |
| Método | Qualitativo |
| Estratégias | Política Comparada como abordagem mais ampla e <i>cross-case analysis</i> , estudo de poucos casos e <i>Most Similar System Design</i> como ferramenta mais específica. |

Fonte: autora (2021).

Por fim, como forma de sintetizar e deixar mais claras as informações apresentadas nesse subtópico, foi elaborado um quadro que apresenta um resumo do desenho de pesquisa, esse exposto acima.

CAPÍTULO 2 – A DEFESA AUSTRALIANA: JOINTNESS, INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES

Em consonância com a estruturação do capítulo anterior, nessa sessão da dissertação serão apresentadas as conjunturas e as características próprias ao caso da Austrália quanto aos temas tratados no trabalho. Portanto, no primeiro momento serão adensados aspectos importantes sobre a Organização de Defesa Australiana, ao realizar uma breve contextualização organizacional que discerne os entremesos do processo, o que mudou na estrutura e o que se manteve ao longo dos anos e de marcos históricos. Além disso, também receberão atenção importantes documentos de defesa divulgados ao longo dos anos. No segundo momento será dedicado um espaço para tratar sobre o decurso da Transformação de Defesa no país, desde que esse processo era chamado por Revolução nos Assuntos Militares. Em seguida questões que se relacionam mais diretamente com interoperabilidade e *jointness* serão destrinchadas. Dadas as variáveis independentes, foco especial será direcionado à cadeia de comando e às doutrinas militares australianas. O momento final é dedicado a entender como o Planejamento Baseado em Capacidades surge, é implementado, e se comporta como uma sistemática de planejamento de defesa no país sob enfoque no presente capítulo.

2.1 A Organização de Defesa Australiana: breve contextualização organizacional e principais documentos de defesa

O Departamento de Defesa Australiano (DDA) foi oficialmente criado em 1901, inicialmente de caráter apenas administrativo, pois a lei que instituiria de fato sua estrutura e mandato só foi proclamada em 1904. As bases legais nas quais se amparam as competências do DDA consiste na Lei de Defesa de 1903, a qual define que a missão principal do órgão é a de defender tanto a Austrália quanto seus interesses nacionais. O contexto da Segunda Guerra Mundial foi de grande importância para a sua conformação organizacional, pois provocou na Defesa australiana uma grande necessidade de expansão e reorganização e, com isso, ocasionou um processo de separação departamental, o qual fez surgir quatro departamentos distintos, a saber: o da Marinha, o do Exército, o da Força Aérea e o Departamento de Coordenação de Defesa (o antigo DDA). Cada um dos respectivos departamentos estando sob a responsabilidade de um ministro diferente (AUSTRÁLIA, 2021; AUSTRALIA, 2007a).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, alterações no escopo da defesa australiana se mostravam constantes, principalmente devido a busca do país por se tornar estrategicamente independente dos seus aliados, ao passo em que seus próprios assuntos estratégicos passavam a predominar nos seus assuntos. Nesse mesmo momento, em meados de 1942, houve também um retorno ao “Departamento de Defesa Australiano”, esse deixando de ser o “Departamento de Coordenação de Defesa”. Assim, buscava-se estabelecer um DDA mais coeso com a realidade, especialmente através de mudanças estruturais (DUNN, 1994; AUSTRALIA, 2007a). Apesar de revisões, ajustes e novas publicações na Defesa terem tido presença constante na Austrália desde então, a título de recorte, serão abordadas apenas aquelas que exerçerem influência direta em algum dos elementos abordados na presente dissertação, tais quais, a cadeia de comando da Defesa, as doutrinas e o Planejamento Baseado em Capacidades.

Até pelo menos 1970 a cultura militar australiana consistia em três forças distintas e separadas, e assim elas eram percebidas. Inclusive, mal se usava o termo “Força de Defesa Australianas” (FDA). Nesse contexto, existiam três departamentos separados relacionados a cada uma das forças, o da Marinha, o do Exército e o da Força Aérea, além de um quarto departamento, o de abastecimento. Contudo, após a cooperação intraforças realizada durante a participação australiana no Vietnã, percebeu-se a importância de se evitar a duplicação de ações, o que, a partir disso, aprimoraria também as relações de comando, controle, comunicação e computação, assim como as capacidades de inteligência, vigilância e reconhecimento. Chegou-se ao entendimento que, para tanto, era preciso que fossem realizadas mudanças organizacionais, visando, inclusive, fortalecer a Defesa como instituição frente a cada um dos ramos independentes (BRYSON, 2015; DUNN, 1994).

Com isso, em 1972, deu-se início a todo um decurso de reorganização, o qual teve impacto direto no setor de comando da defesa, pois unificou todos os departamentos anteriores sob a égide única do Departamento de Defesa Australiano, e “em dezembro de 1972, um ministro assumiu a responsabilidade pelos Departamentos de Defesa, Marinha, Exército e Aeronáutica. Mais importante ainda, em 1973, um único Departamento de Defesa foi criado pela fusão desses departamentos” (AUSTRÁLIA, 2007a, p. 1, tradução nossa⁵⁷; HORNER, 2007).

⁵⁷ “in December 1972, one Minister assumed responsibility for the Departments of Defence, Navy, Army and Air. More importantly, in 1973, a single Department of Defence was created by the amalgamation of these departments” (AUSTRÁLIA, 2007a, p. 1).

Dentre as mudanças esteve a criação do cargo de Chefe de Estado-Maior das Forças de Defesa (CEMFD), fazendo com que os comandantes das forças descessem no degrau da hierarquia e passassem a responder a esse cargo dotado da responsabilidade de aconselhar o Ministro da Defesa, dentre outras funções. Os comandantes, por sua vez, teriam a função de comandar suas próprias forças em operações singulares, bem como deveriam conceder seus efetivos para atuarem nas operações conjuntas. De acordo com essa estrutura “os departamentos dos serviços individuais e os quadros de cada um deles foram abolidos e um Departamento de Defesa foi formado com um único Ministro da Defesa” (HORNER, 2007, p. 149, tradução nossa⁵⁸; BRYSON, 2015; DUNN, 1994).

A reorganização da defesa na Austrália foi implementada de fato entre 1974 e 1976 e, com ela, foi estabelecido o que é conhecido como “diarquia”, pois o Secretário do Departamento de Defesa deveria desempenhar suas funções dentro do Departamento de Defesa⁵⁹, de forma conjunta com o CEMFD dentro das Forças de Defesa Australianas (HORNER, 2007). De acordo com essa reestruturação, de maneira básica e sintética e visualizando apenas os cargos sob enfoque nesse momento, a estrutura hierárquica do órgão passou a ser a seguinte:

Figura 4 – Estrutura hierárquica da Defesa australiana



Fonte: Elaboração própria (2021), com base em Horner (2007).

Essa reorganização serviu para balizar parte da estrutura que predomina até os dias atuais na Defesa da Austrália. As Forças de Defesa Australiana, sob o comando do Chefe de

⁵⁸ “The single-Service departments and the Service boards were abolished and one Defence Department was formed with a single Defence Minister” (HORNER, 2007, p. 149).

⁵⁹ Essas mais atreladas a finanças, por exemplo (HORNER, 2007).

Estado-Maior das Forças de Defesa, foram então criadas de fato como uma instituição, apesar de ter levado alguns anos até ser assim realmente entendida. Junto com o Departamento de Defesa, sob responsabilidade do Secretário do Departamento de Defesa, as FDA passaram a estar subordinadas à Organização de Defesa Australiana (ODA), respondendo diretamente ao Ministro de Defesa, o qual é o cargo mais alto na organização⁶⁰. Portanto, a década de 1970 foi essencial ao contexto da Defesa australiana, pois, além de concluir um decurso marcado pela individualidade de cada uma das forças, proporcionou o estabelecimento de uma organização única e integrada de defesa, a ODA (HORNER, 2007; AUSTRALIA, 2015). Como afirmado e resumido por Jackson (2018), essa reorganização proporcionou a “criação de uma estrutura conjunta para as Forças de Defesa Australiana onde nenhuma existira anteriormente” (*ibidem*, p. 20, tradução nossa⁶¹).

Em 1976 também foi divulgado o Livro Branco de Defesa da Austrália⁶², o qual definiu os princípios basilares do que se conhece por “doutrina de defesa da Austrália” e formalizou a política de defesa intitulada *Australian Defence*. A Austrália, conhecida por participar de operações expedicionárias, nesse documento diminuiu um pouco do destaque dado a esse tipo de operação e conferiu mais atenção ao próprio entorno marítimo, tendo sob enfoque as operações conjuntas em contribuição com uma política de autossuficiência. No que diz respeito à estrutura de força, o documento enfatizou o desenvolvimento de capacidades que levassem em conta a criação das Forças de Defesa Australianas como uma entidade única, diferente do que acontecia anteriormente, quando as necessidades de capacidade das forças eram consideradas de maneira individual a cada uma delas. Havia, nesse sentido, um estreitamento da relação entre a busca por se tornar autossuficiente e a busca por transformar as FDA em uma instituição dedicada ao desenvolvimento das operações conjuntas (HORNER, 2007; BRANGWIN *et al.*, 2015; DUNN, 1994).

No ano de 1984 o título de Chefe de Estado-Maior das Forças de Defesa sofreu reformulação e passou a se chamar Chefe das Forças de Defesa (CFD). Isso ocorreu sob a

⁶⁰ A ramificação do Secretário de Defesa é composta por civis, enquanto a do Chefe de Estado-Maior das Forças de Defesa é militar. Cabe destacar que em momentos que se fizer menção à “Defesa” ou ao “Departamento de Defesa Australiano” a intenção é a de indicar a Organização de Defesa Australiana como um todo, o sistema geral da Defesa, em convergência com a literatura e os documentos encontrados, uma vez que esses não fazem esse tipo de distinção e consideram por Departamento de Defesa todo o conglomerado da organização. Vide o *First Principles Review of Defence* (AUSTRÁLIA, 2015).

⁶¹ “creating a joint Australian Defence Force structure where none had previously existed” (JACKSON, 2018, p. 20).

⁶² Os livros brancos de defesa são considerados no país como as principais diretrizes governamentais em relação às necessidades de segurança e da Defesa, refletidas em um planejamento de capacidades a longo-prazo (AUSTRÁLIA, 2021).

premissa de tentar deixar mais claro que as FDA estavam sob o seu comando direto, mas não só elas, como também o Quartel-General das Forças de Defesa Australianas. Esse último foi estabelecido nesse mesmo ano com o propósito facilitar, em algum grau, a capacidade do comando conjunto, localizado no nível estratégico. Em adição, buscou-se também como prover um ambiente favorável para que o CEMFD pudesse comandar tanto as operações conjuntas quanto as operações singulares, sendo esse ator o principal comandante do emprego conjunto das forças. Essas alterações foram fruto de uma revisão pontual nos assuntos da pauta de defesa, fazendo com que surgisse a percepção de que o foco deveria ser muito mais em resultados do que em estabelecer bases de poder dentro da organização (HORNER, 2007; DUNN, 1994; BRYSON, 2015).

O Livro Branco de Defesa de 2000 estabeleceu algumas prioridades para o desenvolvimento de capacidades, dentre eles estavam: a flexibilidade operacional a capacidade integrada, a interoperabilidade, assim como a sustentabilidade e uma importante ênfase na questão tecnológica. O documento foi recebido com entusiasmo, pois representava o melhor Livro Branco de Defesa australiano (BRYSON, 2015; BABBAGE, 2001). Sobre isso, Babbage (2001, p. 13, tradução nossa⁶³), afirma que,

O Livro Branco de 2000 é o melhor Livro Branco de Defesa da Austrália até o momento. Representa um desenvolvimento evolutivo bem fundamentado de seus predecessores e transmite em alto e bom som muitas das mensagens principais ao pessoal da Defesa australiana, ao público australiano e à comunidade internacional.

Além disso, foi criado o Plano de Capacidades de Defesa (PCD) sob o propósito de fornecer diretrizes mais adequadas no que tange às propostas para a indústria de defesa, em uma margem de dez anos para que os projetos pudessem ser desenvolvidos. Nesse mesmo documento as prioridades estratégicas definidas foram diretamente vinculadas às capacidades necessárias, de tal forma que o longo prazo (de dez anos) se explicava pelo objetivo de poder financiar as aquisições e as melhorias de maneira adequada e coerente (BRANGWIN *et al.*, 2015).

Não obstante, implementar o que ficou determinado não aconteceu sem enfrentar desafios orçamentários, por exemplo. Em 2009, o Livro Branco passou por atualização e estabeleceu importantes planos de modernização e de aquisição, com vistas a possuir uma força

⁶³ “The 2000 White Paper is the best Australian Defence White Paper yet. It represents a wellreasoned, evolutionary development from its predecessors and it transmits loud and clear many of the key messages to Australian Defence personnel, to the Australian public and to the international Community” (BABBAGE, 2001, p. 13).

devidamente preparada e equipada até o ano de 2030. Dentre o que estava previsto, é possível destacar, a título de exemplo, a compra de doze novos submarinos. Ademais, essa edição do documento foi fundamental também para realizar a revisão do PCD de 2009, determinando, por sua vez uma margem de tempo menor, de três anos, para o desenvolvimento de capacidades e cerca de 110 propostas de projetos. Contudo, apesar de focar num balanceamento entre as capacidades necessárias e a realidade econômica, uma grande parte do que foi programado não foi bem-sucedida tendo em vista as restrições orçamentárias que ocorreram no setor de defesa nesse período (BABBAGE, 2001; BRYSON, 2015; BRANGWIN *et al.*, 2015).

No ano de 2015, foi publicado um documento de notável importância: o *First Principles Review of Defence*. Ele foi desenvolvido com base em uma série de sugestões de especialistas de defesa e, sob autorização do então Ministro da Defesa, tinha como pressuposto uma reorganização dos assuntos atrelados ao tema. Desse modo, a abordagem *One Defence* desde então está presente nos documentos de defesa australianos mais contemporâneos, e é sempre retomado, assim como seu significado, que remete a necessidade de uma organização de defesa mais conjunta e integrada para que se obtenha maiores chances de efetividade e de eficiência nas missões. Para além de questões mais gerais, como a cooperação entre o Secretário de Defesa e o Chefe das Forças de Defesa, o conteúdo do documento enfatiza também a necessidade de proporcionar uma força conjunta ainda mais integrada, visualizando sua eficácia (AUSTRÁLIA, 2015).

Divulgado em 2016, o Livro Branco de Defesa Australiano mais recente, divulgado em 2016, traz os anseios de que a Austrália consiga manter suas forças como destaque regional por meio das suas capacidades militares, bem como das suas sofisticações tanto tecnológicas quanto científicas. Para tanto, crescente atenção deve ser dada para a força conjunta, tendo em vista que assim será possível concatenar capacidades distintas de modo a contribuir para que as forças sejam empregadas de maneira mais rápida e efetiva, contribuindo para que os objetivos estratégicos de defesa sejam alcançados. Tendo em vista a importância de capacidades cada vez mais modernas para garantir a eficácia da força conjunta, o documento destaca novos investimentos a serem realizados pelo governo australiano. Afirma-se que tais investimentos se relacionam, inclusive, com capacidades que proporcionem a integração dos sistemas de comunicação, de sensores e de direcionamentos de todas as Forças de Defesa Australianas, uma vez que existe a noção de que “ser capaz de trocar informações rapidamente, como a localização de ameaças, significa que o FDA pode combinar suas já potentes capacidades individuais com

mais eficácia durante as operações conjuntas - gerando maior peso de combate e letalidade” (AUSTRÁLIA, 2016, p. 95, tradução nossa⁶⁴).

Dois outros pontos que merecem destaque quanto ao documento de 2016 é, primeiro, o reconhecimento da necessidade de intensificar a educação militar conjunta, haja visto a sua importância crescente para as Forças de Defesa Australianas. Nesse sentido, há um claro estímulo da formação de líderes mais bem preparados e, consequentemente, do aprimoramento das instituições de educação pelas quais os militares passam. O segundo ponto é o modelo organizacional estipulado para que a Defesa seja capaz de responder com a rapidez necessária os desafios que surgirem. Nesse modelo defende-se muito mais uma instituição que atue de maneira centrada e conjunta como forma de alcançar os objetivos estratégicos determinados (AUSTRÁLIA, 2016).

Contudo, em face a rápida deterioração do ambiente estratégico, o documento *Defence Strategic Update* de 2020 veio para tentar alinhar o planejamento de defesa com o ambiente atual. Dentre os desafios percebidos é possível citar as tecnologias disruptivas, a necessidade de intensificar as práticas no sentido da modernização militar e o cenário pandêmico resultante do coronavírus (COVID-19). Condições essas que culminaram em um ambiente estratégico ainda mais competitivo. Tendo isso em vista, percebeu-se a importância de que uma nova política estratégica fosse instituída. Consequentemente, surgiram novas necessidades de capacidades militares, o que fez com que o documento definisse um investimento de cerca de 270 milhões na próxima década, direcionado tanto ao desenvolvimento quanto a obtenção de novas capacidades de defesa. Tendo isso em vista, as capacidades a serem aprimoradas são, por sua vez, elementos cruciais para um aprimoramento da integração de forças conjuntas australianas (AUSTRÁLIA, 2020c). Realizada essa apresentação quanto a conjuntura da Defesa na Austrália, no subtópico seguinte, serão elucidados aspectos relacionados à Revolução nos Assuntos Militares no país.

2.2 A Revolução nos Assuntos Militares na Austrália

Na Austrália, as iniciativas em torno da Revolução nos Assuntos Militares se inspiraram, em grande parte, na supremacia tecnológica apresentada pelos EUA na Guerra do

⁶⁴ “Being able to quickly exchange information, such as the location of threats, means the ADF can combine its already potent individual capabilities more effectively during joint operations – generating greater combat weight and lethality” (AUSTRÁLIA, 2016, p. 95).

Golfo. Após um tempo de maturação quanto ao processo, em 1997, com o documento *Australia's Strategic Policy* ficou determinada a necessidade de reorganização das FDA e, para tanto, determinou-se também que a RAM se inserisse como uma pauta de grande prioridade. Após o amadurecimento da ideia, elementos como *jointness*, integração, mobilidade e capacidade expedicionária estiveram presentes no documento como basilares para o planejamento de defesa australiano (BRYSON, 2015).

Em termos evolutivos desse processo, e com base na política estratégica de 1997, em 2001 foi criado o Gabinete de Revolução nos Assuntos Militares, estabelecido na Seção de Estratégia Militar das Forças de Defesa Australianas. A partir disso, foi iniciado um intenso envolvimento das forças, movimentando-se para o reconhecimento de tendências e de tecnologias que pudessem proporcionar uma maior eficácia operacional, dado um cenário de constrangimento orçamentário. Por exemplo, a política estratégica acreditava que junto com o uso da tecnologia da informação as FDA conseguiriam fazer um uso mais profícuo, no sentido da efetividade, da sua estrutura de força, uma vez que a capacidade tecnológica tenderia a levar as forças a obterem uma maior gama de informações sobre o campo de batalha (BRYSON, 2015; EVANS, 2006).

Contudo,

A onda de RAM começou a se esvair em meados da década de 2000 e as operações contrainsurgências e as operações conjuntas mostravam estar a caminho. O Gabinete de Revolução em Assuntos Militares durou menos de cinco anos e, em 2006, foi substituído pelo Grupo de Desenvolvimento de Capacidades em Guerras Centradas em Redes (BRYSON, 2015, p. 77, tradução nossa⁶⁵).

E com isso, houve uma adaptação quanto aos planos na defesa, as questões que antes eram atreladas à RAM passaram a dar um foco maior na busca por destaque regional, desenvolvendo, para tanto, um sistema de redes com vistas a “melhorar a flexibilidade no comando, controle e tomada de decisão, na seleção de alvos direcionada, munições guiadas de precisão e as dimensões humanas de liderança e doutrina” (BRYSON, p. 77, tradução nossa⁶⁶).

Não obstante, ainda assim puderam ser notados avanços em diversas searas da defesa. Como exemplo, tem-se o Livro Branco de Defesa de 2002, que firmou o desenvolvimento

⁶⁵ “The wave of RMA was on its way out by the mid-2000s and COIN and joint operations were on their way in. The Office of the Revolution in Military Affairs lasted less than five years, and in 2006 it was replaced by a network centric warfare (NCW) Capabilities Development Group (BRYSON, 2015, p.77).

⁶⁶ “The plans for the RMA were scaled back to focus on maintaining a regional advantage by developing networks to improve flexibility in command and control and decisionmaking, directed targeting, precision guided munitions, and the human dimensions of leadership, education, and doctrine” (BRYSON, 2015, p. 77).

tecnológico australiano ao reconhecer a inovação informacional-tecnológica como sendo fundamental tendo em vista a evolução do “caráter” da guerra. Para tanto, admitia a importância dessa capacidade de defesa para a Austrália e, consequentemente, a necessidade de “desenvolver uma infraestrutura informacional-tecnológica avançada com base em grandes investimentos e cooperação com os Estados Unidos” (EVANS, 2006, p. 135, tradução nossa⁶⁷). Além disso, Capacidades de Informação foram também inclusas no PCD, citado no tópico anterior.

Para além do aspecto tecnológico, questões doutrinárias, organizacionais e de treinamento foram aprimoradas e, inclusive, o conceito de *jointness* ganhou mais força durante esse período, carregando consigo definição semelhante às apresentadas no capítulo anterior. Esse conceito “é caracterizado pela cooperação e integração entre as diferentes forças singulares em ambientes de guerra e durante a preparação para o engajamento nesses ambientes” (BRYSON, 2015, p. 81, tradução nossa⁶⁸). Na medida em que se afastava dos assuntos sobre RAM de maneira propriamente dita, a Austrália ia buscando estreitar relações de integração entre suas forças singulares e mostrou conseguir desenvolver a capacidade de mobilidade e versatilidade de forma mais destacada através a intensificação das ações conjuntas do que através do processo de RMA. Quanto a capacidade de realizar operações conjuntas, a Austrália é inclusive considerado como um país referência para as outras potências médias (*ibidem*).

Em 2003 o Departamento de Defesa Australiano realizou a elaboração de um roteiro estratégico com foco em modernizar alguns dos seus principais programas de defesa, além disso determinou também três objetivos cruciais nesse sentido:

O primeiro foi o de atingir a interoperabilidade conjunta (a força integrada e contínua). O segunda foi o de desenvolver opções de força interoperáveis para uso em uma coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos (como o Afeganistão ou o Iraque). E o terceiro objetivo foi o de as FDA buscarem a capacidade de operarem com, e potencialmente liderarem, coalizões junto com parceiros militares na área de seu interesse mais imediato, a região da Ásia-Pacífico (EVANS, 2006, p. 142, tradução nossa⁶⁹).

⁶⁷ “Defence 2000 committed Australia to the development of an advanced information-technology infrastructure based on major investment and cooperation with the United States” (EVANS, 2006, p. 135).

⁶⁸ “it is characterized by cooperation and integration between and amongst the separate armed services in warfare environments and during the preparation for engagement within these environments” (BRYSON, 2015, p. 81).

⁶⁹ “The first is to achieve joint interoperability (the seamless, integrated force). The second is to develop interoperable force options for use within a US-led international coalition (such as Afghanistan or Iraq). Third, the ADF seeks the capacity to operate with, and potentially lead, coalitions within military partners in the area of its immediate interest, the Asia-Pacific region” (EVANS, 2006, p. 142).

Um documento mais recente, o Livro Branco de Defesa publicado em 2016, anunciou a implementação de um programa de modernização de força na Austrália, sob o pressuposto de que é crucial que prevaleça a vantagem tecnológica e a superioridade de capacidades australianas em relação aos seus principais adversários. Dessa maneira, a aquisição e o desenvolvimento de novas capacidades seriam necessários no cenário de defesa, fazendo com que, sobretudo, esse processo de modernização leve em consideração a integração de sistemas nas forças conjuntas. Tendo isso em vista, prometeu-se também um aumento nos investimentos no setor de defesa (AUSTRÁLIA, 2016).

Em alguma medida o que foi determinado no Livro Branco se cumpriu, contribuindo para que as Forças de Defesa Australianas venham caminhando para se tornar ainda mais capazes, ágeis e potentes. Foi o que afirmou o documento *Lead the Way: Defence Transformation Strategy*. Publicado em 2020, o material leva em consideração as adaptações recorrentes que as forças precisam fazer para se adequarem cada vez melhor ao ambiente estratégico volátil. Identificou-se, dentre outras coisas e em face ao desafio proporcionado pelo COVID-19, que a transformação na Defesa deve ser um processo constante na Austrália, dadas as incertezas do cenário externo (AUSTRÁLIA, 2020e):

À medida que o ambiente estratégico muda ao nosso redor, temos que mudar com ele. A melhoria e a transformação não podem ser eventos periódicos. Devem se tornar uma parte duradoura da cultura da Defesa para garantir que estamos prontos para o futuro, independentemente de como esse futuro possa ser (AUSTRALIA, 2020e, p. 20, tradução nossa⁷⁰).

Apresentada a forma como a Austrália entende, vem conduzindo e prioriza seu processo de Transformação de Defesa, de maneira breve por ser de caráter contextual, nos subtópicos posteriores serão apresentadas as questões que se relacionam de maneira mais clara e direta com a presente dissertação, isto é, *jointness*, interoperabilidade e Planejamento Baseado em Capacidades.

⁷⁰ “As the strategic environment changes around us, we have to change with it. Improvement and transformation cannot be a periodic event. It must become an enduring part of Defence’s culture to ensure we are ready for the future, regardless of what that future may be” (AUSTRÁLIA, 2020e, p. 20).

2.3 Aspectos institucionais da Defesa na Austrália: cadeia de comando, doutrinas e interoperabilidade

O contexto do pós-Segunda Guerra Mundial foi importante para a Austrália em termos de interoperabilidade pois estabeleceu, de fato, esse conceito como uma prioridade. Dessa maneira, foi possível notar um certo tipo de “transição” em que os serviços deixaram de ter foco única e exclusivamente em seu próprio domínio, para preconizar um modelo em que podia-se perceber uma entidade de três forças singulares diferentes, contudo, com uma ênfase muito mais integrada do que antes (BRYSON, 2015; BEHM *et al.*, 2001).

No entanto, apesar das experiências australianas em operações conjuntas não serem recentes, como apresentado, apenas após a guerra do Vietnã foi dada uma maior atenção para a importância de abandonar o tipo de planejamento independente entre as forças. Precisava-se superar um modelo que tinha como fundamento doutrinas diferentes para cada uma delas. Isso se dava principalmente porque nas décadas de 1950 e 1960 ainda era possível de se notar as forças atuando de acordo com comandos separados. Não havia, nesse período, qualquer estrutura de comando conjunto nas FDA. Nesse sentido, a década de 1970 foi responsável por possibilitar uma importante ênfase nas operações conjuntas, pois no âmbito da Guerra do Vietnã o Quartel-General do Exército Australiano precisou ser reformulado e passou a ser o Quartel-General das Forças Armadas Australianas, se tornando, assim, conjunto. E só a partir de então o termo “Forças de Defesa Australianas” passou a, de fato, ser utilizado (LESCHEN, 2002; HORNER, 2007; BEHM *et al.*, 2001).

Ainda assim, de acordo com Hinge (1986), as operações conjuntas não eram consideradas uma pauta o suficientemente relevante para o Departamento de Defesa Australiano. Não obstante, percebia-se a necessidade do estabelecimento de uma maior atenção nesse sentido, o que deveria implicar, por exemplo, na criação de um comando unificado que se sobreporia aos interesses individuais das forças. Percebia-se na verdade, nos idos da década de 1980, a falta de “uma infraestrutura operacional conjunta substancial e nenhum esforço estava sendo feito para instituir uma abordagem séria às operações conjuntas” (*ibidem*, p. 12, tradução nossa⁷¹).

Fruto de um relatório desenvolvido em 1987 e conhecido como *The Baker Study*, algumas sugestões surgiram e foram incorporadas. Apesar de as forças terem deixado de se

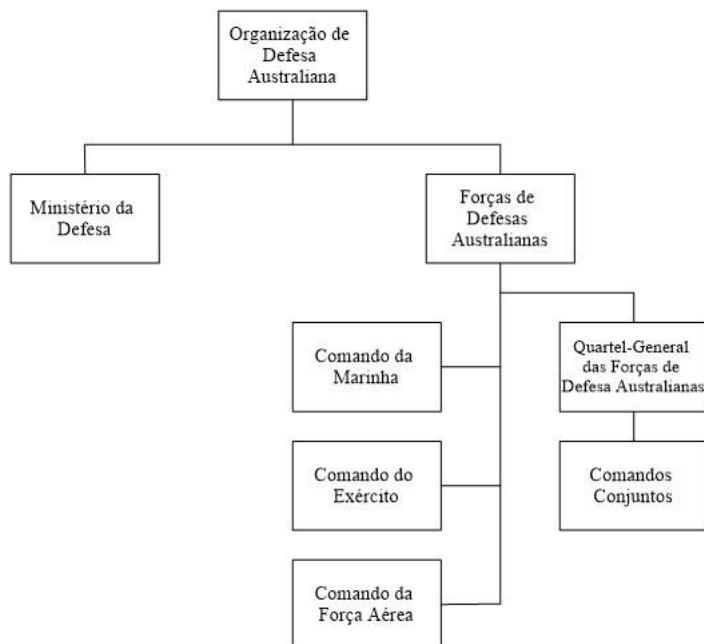
⁷¹ “no substantial Joint operational infrastructure exists and no determined effort is being made to institute a serious approach to Joint operations” (HINGE, 2015, p. 12).

organizar cada uma como um departamento individual, como demonstrado no primeiro subtópico do presente capítulo, isso não tirou dos chefes de cada um dos ramos o controle direto sobre as operações específicas em que sua força estava engajada. Contudo, fruto desse estudo realizado em 1987, foram estabelecidos no nível operacional comandos conjuntos representados com um comandante de cada um dos comandos Marítimo, Terrestre e Aéreo, sob a função de conduzir as operações, devendo esses responder diretamente ao Chefe das Forças de Defesa. Na hierarquia, esses comandos se localizavam abaixo do Quartel-General das Forças de Defesa Australianas, esse encabeçado pelo Vice-Chefe das Forças de Defesa (DUNN, 1994; MCKENNA; MCKAY, 2017). Essa alteração foi considerada crucial no que se refere a cadeia de comando, porque “pela primeira vez em sua história, os Chefes das forças perderam o controle direto sobre seu ‘core business’ – as operações militares. (...) Seus poderes foram significativamente reduzidos com a implementação das recomendações do *Baker Study*” (DUNN, 1994, p. 28, tradução nossa⁷²). Não obstante, os Chefes de cada uma das forças continuavam membros do Comitê dos Chefes de Estado-Maior. Tendo como principal responsável um dos Chefes, o órgão representava uma das primeiras instituições conjuntas sob a Defesa da Austrália (MCKENNA; MCKAY, 2017).

Em termos de operações conjuntas, essa foi uma importante evolução quanto ao ambiente organizacional sob o qual as Forças de Defesa Australianas executam as operações, uma vez que os Chefes de Estado-Maior de cada uma das forças passaram a ser responsáveis por fazer o levantamento, treinamento e manutenção das forças que seriam ofertadas a um comando conjunto específico. Estando esse último engajado na missão de planejar e executar as ações no nível operacional. (DUNN, 1994). Dessa maneira, com foco na ramificação que compete à estrutura das FDA, a conformação seria a seguinte:

⁷² “For the first time in their history the Service Chiefs lost direct control over their ‘core business’ - military operations. (...) the power of the Service Chiefs was significantly reduced with the implementation of the recommendations of the Baker Study” (DUNN, 1994, p. 28).

Figura 5 – Organograma da Organização de Defesa da Austrália após as recomendações do *The Baker Study*



Fonte: elaboração própria (2021), com base em Dunn (1994).

Outra recomendação incorporada foi a criação do “Comandante, Forças Conjuntas da Austrália (CFCA)” (Comandante-em-Chefe). Sua atuação se daria, especialmente, em casos de operações de maiores magnitudes, sob o propósito de não sobrecarregar o Chefe das Forças de Defesa ou o pessoal responsável pelo Quartel-General das Forças de Defesa Australianas quanto aos assuntos operacionais, evitando que suas atenções fossem totalmente desvinculadas do nível estratégico (DUNN, 1994). Dessa forma, ficou determinado que o CFCA:

Seria estabelecido acima dos três comandantes da força conjunta e abaixo do Quartel-General das Forças de Defesa Australianas. Ficou recomendado que o CFCA deveria ser um oficial de 3 estrelas, ou seja, equivalente em patente aos três Chefes de Estado-Maior dos serviços (DUNN, 1994, p. 30, tradução nossa⁷³).

Ao longo dos anos essa estrutura passou por algumas reformulações, não só no que diz respeito a cadeia de comando, como também no que se relaciona aos poderes de cada ator envolvido. Um desses foi o cargo de Vice-Chefe das Forças de Defesa, que detinha sob sua responsabilidade a gerência do Quartel-General das Forças de Defesa Australianas, e que

⁷³ “CJFA, it was proposed, would be established above the three joint force commanders and below HQ ADF. CJFA was recommended to be a 3 star officer, that is, equivalent in rank to the three Service Chiefs of Staff” (DUNN, 1994, p. 30).

passou por reformas que buscaram dirimir as duplicações existentes entre tal cargo e outros. A instituição sob seu comando, por sua vez, passou a ser chamada de Quartel-General da Defesa Australiana, ao ser incorporada com elementos estratégicos civis para que assim fosse transformado em uma estrutura civil-militar integrada localizada no nível estratégico. No ano de 2004, ainda fruto de diversas adaptações, o cargo em questão passou a ser também o Chefe de Operações Conjuntas, incorporando funções correspondentes, incluindo as responsabilidades vinculadas às operações conjuntas. Em anos posteriores, esses cargos foram separados. Contudo, o Vice-Chefe das Forças de Defesa permanece com funções atreladas à coordenação das capacidades conjuntas das FDA e tem recebido “tanto maior autoridade como representante principal do Chefe das Forças de Defesa, quanto mais responsabilidades, principalmente na área de projetar a força futura e na gestão de capacidades militares conjuntas” (MCKENNA; MCKAY, 2017, p. 6, tradução nossa⁷⁴).

Em 2009 a estrutura organizacional da instituição de Defesa de maneira geral se mostrava integrada, tendo sob sua égide o Departamentos de Defesa Australiano, as Forças de Defesa Australianas, a Organização de Material de Defesa e diversos outros componentes organizacionais, incluindo entidades menores. Todos trabalhando de maneira tão interconectada a ponto de serem considerados uma única organização chamada de “Defesa”, fazendo menção à Organização de Defesa Australiana (ODA). “Uma série de diretrizes e delegações internas efetivamente criam uma organização unificada” (AUSTRÁLIA, 2009, p. 38, tradução nossa⁷⁵). Cabe destacar que, ao passo em que o cargo de Vice-Chefe foi sendo percebido como sobre carregado com algumas funções, em 2017 o CFD criou a função de Chefe das Capacidades Conjuntas, o qual deveria fornecer conselhos no que diz respeito às capacidades. Contudo, a importância do cargo de Vice-Chefe permanece fundamental (MCKENNA; MCKAY, 2017)

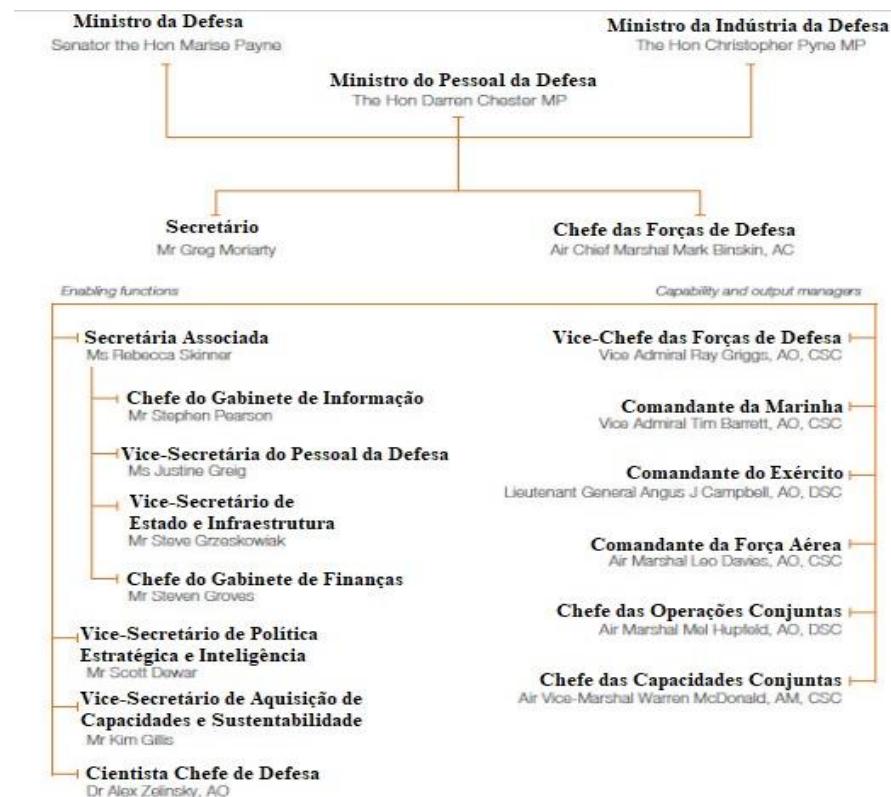
A estrutura organizacional apresentada em 2018 de algum modo sofreu influência do *First Principles Review*, citado em momentos anteriores, que foi instituído em 2015 e estabeleceu a abordagem *One Defence*. Proporcionando assim uma maior capacidade de monitoramento do desempenho da organização de defesa e suas entidades. No entanto, de

⁷⁴ “More recently Defence implemented the 2015 FPR recommendations that VCDF be given both greater authority as deputy to CDF and even more responsibilities, most notably in the area of designing the future force and in the management of joint military enabling capabilities” (MCKENNA; MCKAY, 2017, p. 6).

⁷⁵ “A series of internal directives and delegations effectively create a unified organisation” (AUSTRÁLIA, 2009, p. 38).

maneira mais substancial é possível chamar atenção para a cadeia de comando, lançando luz sobre a hierarquia existente na Defesa da Austrália e que pode ser observada na figura seguinte:

Figura 6 – Estrutura Organizacional da Organização de Defesa Australiana em 2018



Fonte: Tradução nossa, 2021. Figura original presente em Australia (2018).

Como é possível ser percebido, na Defesa australiana o Chefe das Forças de Defesa está numa posição acima dos Chefes das forças singulares, estando esses últimos no mesmo degrau hierárquico que o Vice-Chefe das Forças de Defesa, e até mesmo que o Chefe das Operações Conjuntas e o Chefe das Capacidades Conjuntas. Além disso, as funções específicas desses chefes influenciam muito nas suas capacidades de ingerência, ou falta delas, dentro da ODA, o que será abordado melhor no capítulo final do presente trabalho, o qual se preocupará em realizar a análise propriamente dita sobre o conteúdo destacado acerca de cada um dos países escolhidos para a comparação.

No que se refere às doutrinas militares, o documento *Australian Defence Forces Publication (ADFP) 001 Doctrine*, datado de 1993, ao ser publicado passou a ser considerado o material fundamental no que compete às doutrinas da Austrália. Em seu texto ficou reconhecido que, dado o ambiente estratégico no qual o país estava inserido, as operações conjuntas se mostravam elementares, além disso, o material definiu algumas operações anfíbias (forças terrestres integradas com navios e helicópteros, por exemplo) dentro do escopo da doutrina para operações conjuntas (DUFF, 1999):

A doutrina australiana reconhece que a defesa da Austrália deve ser, por necessidade, através de operações conjuntas. A defesa é conduzida em profundidade inicialmente pela Marinha no controle dos acessos marítimos. Se necessário, o Exército contribui prevenindo ou combatendo os alojamentos do inimigo em território australiano. A capacidade anfíbia existe para impedir que forças hostis se alojem nas ilhas próximas (DUFF, 1999, p. 21, tradução nossa⁷⁶).

No ano de 1996 foi estabelecido um sistema que ajudou tanto a desenvolver quanto a validar as doutrinas militares australianas. O *Australian Defence Forces Warfare Center* ficava incumbido de elaborar o texto preliminar, o qual passaria, em seguida, por uma avaliação do Grupo de Doutrina de Operações Conjuntas, composto tanto por membros de comandos conjuntos quanto de comandos singulares. Todo o processo de revisão e ajustes poderia levar a adaptações no texto previamente elaborado a depender das necessidades doutrinárias que surgissem (MCKENNA; MCKAY, 2017).

Em junho de 2002, foi publicado o documento *The Australian Approach to Warfare*. Com teor doutrinário, o material definiu a habilidade dos três ramos das Forças de Defesa Australianas de integrar capacidades como sendo elemento fundamental, reconhecendo a importância das operações conjuntas muito mais do que as ações individuais dos serviços (HORNER, 2007):

A abordagem da Austrália para a guerra concentra-se em operações conjuntas coordenadas em ambientes físicos submarinos, marítimos, terrestres e aeroespaciais. Isso não significa negar as demandas individuais do ambiente operacional em que cada serviço treina e luta, nem seus valores consagrados em suas tradições. Mas, para a Austrália, a condução de operações conjuntas, em vez de operações de emprego individual das forças, é uma questão de necessidade prática. É a integração efetiva de pensamento e ação em todos os níveis de comando para atingir o objetivo comum que

⁷⁶ “Australian doctrine recognizes that the defence of Australia is by necessity a joint operation. The defence is conducted in depth initially by the Navy in controlling the maritime approaches. If necessary the Army contributes by preventing or countering enemy lodgments on Australian territory. Amphibious capability exists in order to preempt hostile forces from gaining a lodgment on nearby islands” (DUFF, 1999, p. 21).

produz uma sinergia na condução das operações, que é a força de nossa abordagem de guerra conjunta (AUSTRÁLIA, 2002b, p. 24, tradução nossa⁷⁷).

No mês de setembro de 2002, fazendo parte da série “Publicações da Doutrina de Defesa Australiana”, o documento *Foundations of Australian Military Doctrine* veio para embasar as doutrinas conjuntas e individuais, e para enfatizar, dentre outras coisas, a importância do aprofundamento da cooperação intraforças, seja no planejamento seja na preparação dessas, em cenários de paz ou de conflito. Determinou-se, assim, que preferencialmente as operações militares do país devem “ser conjuntas na sua natureza, compreendendo os componentes de forças navais, terrestres, aéreas e especiais (AUSTRÁLIA, 2002a, p. 5, tradução nossa⁷⁸). Somado a isso, tinha-se por objetivo aprimorar as relações de liderança e de comunicação, para tanto determinou uma maior ênfase na questão conjunta, envolvendo a doutrina, os treinamentos, o planejamento e as operações, como forma de garantir, em algum nível, a integração entre os diferentes componentes de capacidades de cada uma das forças. Visando esse mesmo objetivo, ficou estabelecido também que houvesse um suporte técnico adequado por toda as Forças de Defesa Australianas, de modo a tornar tanto a comunicação quanto os sistemas de informação mais integrados e interoperáveis entre si.

Contudo, ainda nos idos de 2002, e no que compete ao aspecto doutrinário, podia-se perceber que tanto as doutrinas de cada uma das forças singulares de maneira individual quanto a doutrina conjunta não se integravam, o que, segundo Leschen (2002) acabava por “dificultar a compreensão de todo o potencial das operações conjuntas” (*ibidem*, p. 13, tradução nossa⁷⁹). Inexistia por parte das Forças de Defesa Australianas, até então, documentos que demonstrassem com clareza como cada um dos serviços concebia as operações conjuntas:

Doutrinariamente, as FDA encontram-se numa situação em que os conceitos conjuntos, marítimos, terrestres e aeroespaciais são expressos em quatro línguas diferentes, que não são necessariamente bem compreendidos nas forças. Além disso, a estrutura de nossa doutrina poderia ser interpretada como que implicando que os

⁷⁷ “Australia’s approach to warfare focuses on coordinated joint operations across the physical environments of undersea, sea, land and aerospace. This is not to deny the particular demands of the operational environment in which each Service trains and fights, nor the Service values enshrined in their traditions. But, for Australia, the conduct of joint operations, rather than single-Service operations, is a matter of practical necessity. It is the effective integration of thought and action at all levels of command to achieve the common goal that produces a synergy in the conduct of operations which is the strength of our joint warfare approach” (AUSTRÁLIA, 2002b, p. 24).

⁷⁸ “These will be joint in nature, comprising naval, land, air and special force components” (AUSTRÁLIA, 2002a, p. 5).

⁷⁹ “This hinders our understanding of the full potential of joint operations” (LESCHEN, 2002, p. 13).

conceitos marítimo, terrestre e aeroespacial são de serviço único, e não de natureza conjunta (LESCHEN, 2002, p. 6, tradução nossa⁸⁰).

Em maio de 2007 foi divulgado o *Joint Operations for the 21st Century*, o qual lançou luz sobre a questão de se empregar forças conjuntas nas operações, uma vez que essas contribuiriam para a efetividade da ação no cenário vigente, contribuindo, a longo prazo, para as capacidades do futuro: “todas as nossas operações serão conjuntas. Devemos nos esforçar para ir além da operação conjunta, operando da maneira perfeita descrita na *Force 2020*. Isso maximizará nossas capacidades e especializações de combate coletivo” (AUSTRÁLIA, 2007c, p. 2, tradução nossa⁸¹). Portanto, a recomendação era a de que as Forças de Defesa Australianas deveriam desenvolver forças conjuntas dotadas das capacidades de adaptabilidade e agilidade para que se pudesse fazer frente aos diversos conflitos. Para tanto, o conteúdo do documento abriu margem para a possibilidade de desenvolvimento de novas doutrinas e conceitos que atendessem a essa conjuntura, além de destacar que a criação do Comando de Operações Conjuntas do Quartel-General se mostrava um indício positivo sentido à integração entre as forças.

Com a publicação do documento *Defence Update 2007* pode-se notar que, no que se refere à *jointness*, para a Austrália, o que deveria ser priorizado era uma abordagem em que as três forças não deixariam de lado suas identidades, culturas e conhecimentos individuais, pelo contrário, esses elementos deveriam ser somados e integrados numa estrutura única. Essa abordagem se sobreporia à ação em que as forças empregariam esforços de maneira conjunta, contudo cada uma delas atuando de maneira distinta e dentro do seu escopo de atuação. Afirmou-se que a Defesa estava se voltando de maneira mais intensa para estabelecer relações de integração, e, nesse sentido, tem se empenhado para estabelecer nos setores de comunicação e tecnologia um maior estreitamento, tanto entre sensores, quanto entre armas e entre comandantes, de modo a facilitar um compartilhamento dos ambientes específicos a cada força. Isto porque, “uma força integrada composta por elementos aéreos, navais e terrestres ligados entre si pode responder com mais rapidez, precisão e agilidade às mudanças nos ambientes

⁸⁰ “Doctrinally, the ADF has a situation where joint, maritime, land and aerospace concepts are expressed in four different languages, which are not necessarily well understood across the ADF. Moreover, the structure of our doctrine could be taken to imply that the maritime, land and aerospace concepts are single Service rather than joint in nature” (LESCHEN, 2002, p. 6).

⁸¹ “All our operations will be joint. We must strive to go beyond operating jointly to operating in the seamless manner described in Force 2020. This will maximise our collective warfighting capabilities and specialisations” (AUSTRÁLIA, 2007c, p. 2).

estratégico, operacional e tático” (AUSTRÁLIA, 2007b, p. 39, tradução nossa⁸²). Além disso, “uma força integrada proporcionará também dados aprimorados de inteligência, vigilância e reconhecimento” (*ibidem*, tradução nossa⁸³).

Muitos dos preceitos que fomentam as doutrinas militares da Austrália têm por base o arcabouço doutrinário dos Estados Unidos. Mais recentemente, pode-se perceber que a metodologia adotada pelos Estados Unidos foi transferida para a elaboração da *Australian Defence Force Publication (ADDP) 5.0 – Joint Planning (2014)* e da *Australian Defence Force Publication (ADFP) 5.0.1 – Joint Military Appreciation Process (2015)*, levando em consideração o contexto particular da Austrália (JACKSON, 2019). De acordo com Jackson (2017), esse primeiro tipo de doutrina (ADDP) se volta para questões mais filosóficas, enquanto o segundo tipo (ADFP) se concentra em questões mais procedimentais e de aplicação da força. De maneira geral, os documentos doutrinários australianos são desenvolvidos levando em consideração o empenho de um time de profissionais, no âmbito do *Australian Defence Force Joint Doctrine Centre*. Além disso, o planejado é que as doutrinas conjuntas sejam atualizadas em ciclos de três-cinco anos. Essa equipe de profissionais realiza constantes consultorias com importantes tomadores de decisão da Defesa, diretamente ligados ao planejamento de operações conjuntas e ao ensino do planejamento de operações conjuntas. Esses são o chefe do Comando de Operações Conjuntas do Quartel-General e os encarregados do *Joint Warfare Training Centre* e da *Australian Command and Staff College*. Ademais, é possível afirmar que as doutrinas conjuntas da Austrália são recorrentemente atualizadas, existindo, inclusive, uma hierarquia considerável de publicações, ainda que essas não seja amplamente divulgadas e, em sua maioria, sejam resguardadas para uso interno das próprias Forças de Defesa Australianas (JACKSON, 2018).

O *Joint Planning – ADDP 5.0* tem como pressuposto basilar o fornecimento de diretrizes fundamentais para o planejamento das operações e campanhas, tanto no contexto conjunto, quanto combinado e interagência, sendo de uso principal dos tomadores de decisão e grupos especializados dos níveis estratégico e operacional. Além disso, a premissa do documento é ser o mais claro possível ao “descrever a natureza e o escopo do planejamento

⁸² “An integrated force comprising air, naval and land elements linked together in this way can respond more rapidly, precisely and agilely to changes in the strategic, operational and tactical environments” (AUSTRÁLIA, 2007b, p. 39).

⁸³ “An integrated force will also provide improved intelligence, surveillance and reconnaissance data” (AUSTRÁLIA, 2007b, p. 39).

conjunto nos níveis estratégico e operacional” (AUSTRÁLIA, 2014, p. iii, tradução nossa⁸⁴). Dessa forma, o material elaborado destrincha aspectos relacionados ao planejamento conjunto, bem como seus tipos, destacando que para serem efetivos os planos precisam se mostrar compreensivos e claros, bem como concisos e diretos. Ademais, define o aparato intelectual sob o qual o planejamento conjunto das FDA se ancola, sendo esse relacionado com a arte operacional, com o desenho operacional e com o arranjo das operações. Bem como destaca e delimita as principais funções de cada organização tendo em vista o emprego conjunto das forças.

Por sua vez, o *Joint Military Appreciation Process – ADFP 5.0.1* na sua edição mais recente, de 2019, estabelece também como objetivo prover as Forças de Defesa Australianas com diretrizes doutrinárias que conduzirão o planejamento das campanhas e das operações militares. No caso desse documento, o conteúdo é mais direcionado ao nível operacional e acrescenta, ainda, contribuições no que tange tanto a educação quanto o treinamento militares australianos. Um dos principais propósitos identificados quanto a elaboração do texto diz respeito a aprimorar a interoperabilidade da Austrália com seus aliados, além de determinar as necessidades mais contemporâneas no que se refere ao planejamento dos quartéis-generais das Forças de Defesa Australianas (AUSTRÁLIA, 2019). Em resumo:

O processo usado para a campanha conjunta e para o planejamento de operações nas Forças de Defesa Australianas é o *Joint Military Appreciation Process*. Dessa forma, a publicação detalha o *Joint Military Appreciation Process*, bem como as etapas que o constituem. Fornecendo também instruções para concluir cada etapa e orientações sobre como adaptar o processo a diferentes tipos de situações (AUSTRÁLIA, 2019, p. 1, tradução nossa⁸⁵).

Para uma maior compreensão e completude, todos os principais documentos militares, a título de doutrinas conjuntas, devem ser lidos. São esses: *ADDP-D-Foundations of Australian Military Doctrine*; *ADDP 00.1-Command and Control*; *ADDP 00.9-Multiagency Coordination: Defence's Contribution to Australian Government Responses*; *ADFP 2.0.1-Intelligence Procedures*; *ADDP 3.0-Campaigns and Operations*; e, o previamente citado, *ADDP 5.0-Joint Planning*. Inclui-se a recomendação de que a depender do planejamento cabe

⁸⁴ “It describes the nature and scope of joint planning at the strategic and operational levels” (AUSTRÁLIA, 2014, p. iii).

⁸⁵ “The process used for joint campaign and operation planning within the Australian Defence Force is the Joint Military Appreciation Process. This publication details the Joint Military Appreciation Process and its constituent steps. It provides instructions for completing each step and guidance on adapting the process to different types of situations” (AUSTRÁLIA, 2019, p. 1).

a leitura e o conhecimento das doutrinas também de cada uma das forças singulares (AUSTRÁLIA, 2014).

Quanto a educação e ao treinamento conjuntos, a política estratégica (*Australian Strategic Policy*) instituída em 1997 foi fundamental, pois estimulou a criação de um programa na Defesa voltado para essa área de ensino e treinamento, o que levou a criação de diversas Escolas de Defesa na Austrália dedicadas ao ensino conjunto. Um dos exemplos que cabe citar é o Plano Estratégico 2013-2017 da *Australian Defense College*. O documento destaca a necessidade de que seja desenvolvida toda uma estrutura dedicada ao ensino conjunto na formação militar. O resultado disso é que “o escopo da educação e do treinamento conjuntos é agora substancial. Além disso, os Serviços mantêm sob seu comando várias escolas de defesa e têm suas próprias escolas que realizam treinamento conjunto” (MCKENNA; MCKAY, 2017, p. 22, tradução nossa⁸⁶). Mais recentemente são três as instituições de ensino militar na Austrália que oferecem cursos de educação militar profissional para oficiais: a *Australian Defence College*, a *Australian Command and Staff College* e o *Centre for Defence and Strategic Studies*. Além disso, todas essas estão também sob uma estrutura de comando conjunta (JACKSON, 2018).

De maneira a condensar o que foi apresentado nos últimos parágrafos, é possível notar que:

A abordagem conjunta das operações é agora tão bem aceita que a doutrina da Defesa australiana afirma que as operações são "inerentemente conjuntas". Mas também é importante lembrar que nem sempre foi assim e foi o resultado de quase trinta anos de reflexão e experiência desde que os chefes de serviço foram removidos da cadeia de comando operacional com o estabelecimento, em meados da década de 1980, de comandos funcionais conjuntos no nível operacional, reportando-se diretamente ao CDF para a condução das operações (MCKENNA; MCKAY, 2017, p. 9, tradução nossa⁸⁷).

De maneira geral, a interoperabilidade como requisito fundamental de planejamento operacional e de consecução das operações na Austrália, seja nos níveis federal, estadual, local e entre esses não é algo recente. No documento *Defence Strategic Review*, de 1993, define-se a

⁸⁶ “The scope of joint education and training is now substantial. In addition the Services retain under command a number of Defence schools and have a number of their own schools which conduct joint training” (MCKENNA; MCKAY, 2017, p. 22).

⁸⁷ “The joint approach to operations is now so well accepted that Australian Defence doctrine states that operations are ‘inherently joint’.²⁸ But it is also important to remember that this was not always the case, and has been the result of nearly thirty years of thinking and experience since the Service Chiefs were removed from the operational chain of command with the establishment in the mid-1980s of joint functional commands at the operational level, reporting directly to CDF for the conduct of operations” (MCKENNA; MCKAY, 2017, p. 9).

necessidade de gerir os recursos destinados a ações militares, bem como civis, por meio da cooperação e coordenação, tanto a nível organizacional quanto técnico. Após realizar o estudo de alguns casos⁸⁸, em situações com o envolvimento da Austrália, Warner (2004) percebeu que em termos de interoperabilidade organizacional a principal dificuldade do país esteve atrelada à falta de procedimentos, ações e uma organização comuns, nos níveis operacionais e táticos. No nível tático de maneira particular, pode-se perceber problemas atrelados a interoperabilidade técnica no que diz respeito aos sistemas de comunicação.

Assim como visto em momentos iniciais do presente tópico, alguns eventos históricos foram fundamentais para estimular a interoperabilidade e o *jointness* nas Forças de Defesa Australianas, os quais tornaram necessário o amadurecimento das estruturas, práticas e processos no que se relaciona às operações conjuntas realizadas pelo país. Restrições orçamentárias também serviram para estimular a interoperabilidade e a integração entre as forças, uma vez que desencorajava estruturas individuais para cada um dos serviços, que acabavam muitas vezes por gerar duplicação de esforços e de gastos, assim uma abordagem conjunta e interoperável era cada vez mais alimentada (BEHM *et al.*, 2001).

Com isso, é possível afirmar que para que a Austrália se consolidasse como um país de destaque no que se refere às operações conjuntas, uma série de reformas e adaptações, com base em mudanças incrementais, foram necessárias em seus aparatos, abordagens e estruturas de defesa. A solidificação desse processo culminou em um modelo em que todas as operações, nas quais as FDA estão envolvidas, dependem tanto do Chefe das Forças de Defesa quanto do Chefe de Operações Conjuntas (MCKENNA; MCKAY, 2017), buscando assegurar o caráter interoperável da ação.

2.4 A metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades na Defesa da Austrália

Dentre os países pioneiros na implantação do Planejamento Baseado em Capacidades, a Austrália é detentora de ainda mais destaque, pois é considerada o primeiro país a direcionar o seu foco de maneira específica à metodologia. Isso se explica, pois, uma vez que não possuía inimigos à diferença do Reino Unido e dos Estados Unidos, pôde se desprender de maneira mais rápida dos sistemas de planejamento de defesa que tinham por base o foco nas ameaças advindas de outros países. Sob o pressuposto de elaborar princípios e processos voltados muito

⁸⁸ Para mais detalhes, conferir Warner (2004).

mais para defender o país de maneira geral, do que contra uma ameaça específica, a Austrália migrou para uma metodologia de planejamento com base em capacidades com uma ênfase fundamental nas capacidades conjuntas. Ao passo em que se adotou tal sistemática, pode-se perceber que a Defesa do país passou a ser conduzida muito mais pelas diretrizes governamentais, ao invés de se deixar ditar pelos interesses específicos de cada uma das forças singulares (GOODMAN *et al.*, 2013; YOUNG, 1995).

Para Goodman *et al.* (2013), devido à ausência de uma ameaça dominante, desde 1970 a Austrália conduzia seu planejamento de defesa com base em uma percepção voltada para as capacidades. E com isso, nas décadas seguintes de 1980 e 1990, aprofundou as “reflexões” quanto à sistemática, vindo a se tornar um líder no que diz respeito da Planejamento Baseado em Capacidades. De modo que, “sua metodologia básica - enfocando um conjunto definido de tarefas estratégicas e os meios mais econômicos de realizar essas tarefas - agora é familiar a muitas nações, mas em seu início era um pensamento de vanguarda no planejamento militar” (GOODMAN *et al.*, 2013, p. 45, tradução nossa⁸⁹). De forma prévia à adoção da metodologia, frente à ausência da definição de diretrizes estratégicas mais específicas, cada força desenvolvia seu próprio planejamento (YOUNG, 1995), o que passou por modificação após a adoção do PBC, pois, além de o planejamento passar a ocorrer de maneira coordenada, esse se dava com base em diretrizes estratégicas predeterminadas. Esse processo, que se deu paulatinamente, só seria aprofundado no início dos anos 2000, como será possível perceber em momentos seguintes.

O estabelecimento do Quartel-General das Forças de Defesa Australianas, em 1984, também foi fundamental nesse contexto, porque, além de incentivar o processo de *jointness*, somado com os documentos publicados relacionados às políticas, planejamentos e estratégias, possibilitou a centralização das responsabilidades de desenvolvimento da força militar sob uma abordagem *top-down* para o planejamento de defesa, que, assim como foi explorado no capítulo anterior, é largamente estimulado pela sistemática de planejamento que tem por base as capacidades militares (YOUNG, 1995).

Um dos documentos de mais alto nível que na Austrália serviu como parâmetro e diretriz para os objetivos de capacidades, nas décadas iniciais de implementação do PBC, foi o seu Livro Branco de Defesa. De fato, na Austrália, os Livros Brancos consistem nos principais

⁸⁹ “Its basic methodology—focusing on a defined set of strategic tasks and the most cost effective means of accomplishing those tasks—is now familiar to many nations, but at its inception it was leading edge thinking in military planning” (GOODMAN *et al.*, 2013, p. 45).

materiais estratégicos que apresentam manifestações e fornecem diretrizes sobre planejamento de defesa. Nesses primeiros momentos o documento de 2000 estimulou o desenvolvimento de capacidades de informação, sendo fruto do processo de Revolução nos Assuntos Militares na Austrália que identificava as “técnicas da guerra da informação” como fundamentais no contexto do século vinte e um (CLAUDE, 2005; DAVIE, 2013; EVANS, 2006). Por “capacidades de informação” eram consideradas:

Inteligência e vigilância, comunicações, operações de informação, sistemas de comando e quartéis-generais, aplicações de logística e negócios, além das capacidades furtivas incorporadas às plataformas aéreas existentes. As capacidades incluem inteligência aprimorada de sinais e coleta de imagens; sistemas aprimorados de informação geoespacial; e níveis mais profundos de cooperação entre a Austrália e os Estados Unidos nos principais sistemas de informação (EVANS, 2006, p. 136, tradução nossa⁹⁰).

Fruto das diretrizes político-estratégicas são desenvolvidos os cenários estratégicos a partir dos quais são refletidas as capacidades necessárias. De acordo com Claude (2005),

Cada cenário descreverá tipicamente uma situação de conflito, uma força oposta, um cenário militar, um teatro de operações e os eventos que conduzirão à situação de conflito. Eles especificam o cenário internacional e as atitudes dos aliados, dos aliados do inimigo e dos neutros. Eles também detalham os objetivos políticos do governo australiano e seus objetivos estratégicos militares. Todos os cenários estratégicos, considerados em conjunto, em princípio definem amplamente os requisitos gerais de defesa. Os cenários operacionais da Austrália, estrategicamente derivados, são cenários referência que foram estendidos dos cenários estratégicos, para fornecer detalhes suficientes para uma avaliação rigorosa e descrições dos requisitos de defesa e uso de capacidades (CLAUDE, 2005, p. 11, tradução nossa⁹¹).

Os cenários são, então, considerados como o vínculo que existe entre o planejamento estratégico, a análise do futuro e o desenvolvimento tanto de capacidades quanto de força. Tendo em vista essa percepção australiana sobre os cenários, e que, convém destacar, dialoga com o entendimento geral apresentado no capítulo anterior, o país faz uso do *Australian Capability Context Scenarios* para identificar os cenários estratégicos futuros nos quais as

⁹⁰ “The Information Capabilities grouping includes intelligence and surveillance, communications, information operations, command and headquarters systems, logistics and business applications plus the stealth capabilities embedded in existing air platforms. Capabilities include enhanced signals intelligence and imagery collection; improved geo-spatial information systems; and deeper levels of USAustralian cooperation in key information systems” (EVANS, 2006, p. 136, tradução nossa).

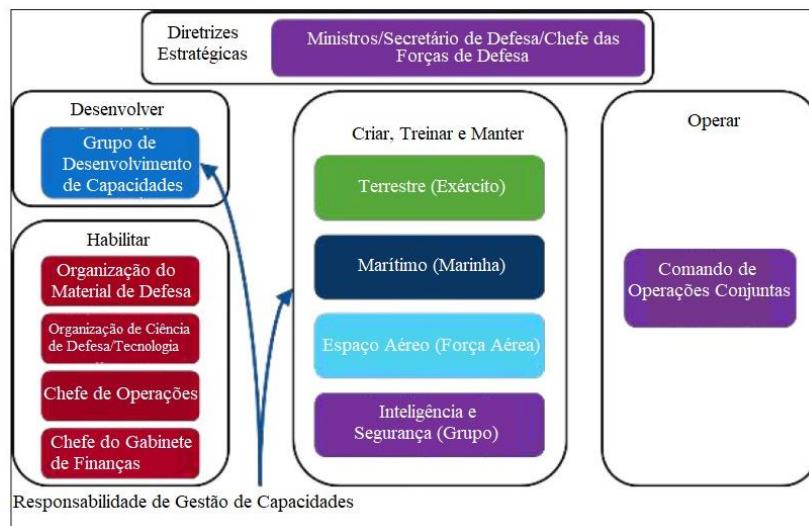
⁹¹ “Each scenario typically will describe a conflict situation, an opposing force, a military setting, a theatre of operations and the events leading up to the conflict situation. They specify the international setting and the attitudes of allies, allies of the enemy and neutrals. They also detail the political aims of the Australian government and its military strategic objectives. All strategic scenarios, taken together, in principle largely define overall defense requirements. Australia’s strategically derived operational scenarios are reference scenarios that have been extended from strategic scenarios, to provide sufficient detail for rigorous evaluation and descriptions of defense requirements for and use of capabilities” (CLAUDE, 2005, p. 11).

forças conjuntas serão empregadas. O documento existe sob o propósito de facilitar tanto o desenvolvimento quanto a análise e as decisões atreladas às capacidades (CLAUDE, 2005; HALLETT *et al.*, 2018).

Em 2003 foi criado um cargo, chefiado por um oficial general de três estrelas, responsável pelo desenvolvimento de capacidades, o que representou uma evolução para o planejamento de capacidades do país, uma vez que dentre as suas tarefas estavam o desenvolvimento e a aprovação das capacidades de defesa necessárias para os cenários futuros. Além disso as funções deveriam ser desempenhadas a partir de uma lógica conjunta em consonância com os comandantes de cada um dos serviços. O Chefe de Desenvolvimento de Capacidades tinha, então tanto autoridade quanto orçamento específico para desenvolver e adquirir as capacidades, devendo responder diretamente ao CFD e ao Secretário de Defesa. Além de contar com toda uma equipe que congregava tanto funcionários públicos quanto efetivos dos ramos de todas as Forças de Defesa Australianas, atuando de maneira conjunta. Desse modo, essa equipe era responsável por “liderar o processo de desenvolvimento de capacidade, identificando lacunas e excedentes de capacidade e, em seguida, fornecendo opções (materiais e não materiais) dentro dos recursos acordados” (GOODMAN *et al.*, 2013, p. 45, tradução nossa⁹²).

⁹² “This staff leads the capability development process, identifying capability gaps and surpluses then providing capability options (material and non material) within agreed upon resources. The process is open and transparent with participation from across the Defense enterprise” (GOODMAN *et al.*, 2013, p. 45).

Figura 7 – Responsabilidades de Gestão de Capacidades do Departamento de Defesa Australiano



Fonte: Tradução nossa, 2021. Goodman *et al.* (2013).

A partir dessa figura voltada para entender como se dá a gestão de capacidades na Defesa da Austrália e em quais etapas principais cada Chefe se encontra, é possível pontuar, portanto, que, após ter as capacidades aprovadas na fase de desenvolvimento sob os auspícios do Grupo de Desenvolvimento de Capacidades, os Gestores de Capacidades, isto é, os Chefes de cada uma das forças, atuam na fase de criar, treinar e manter para executar cada uma dessas responsabilidades de maneira conjunta. De modo que essas serão empregadas no nível operacional sob os comandos de operações conjuntas (GOODMAN *et al.*, 2013; MCKENNA; MCKAY, 2017).

Em 2006, foi publicado o *Defence Capability Development Manual*, apesar de não definir o processo do PBC no país reconhece que este é adaptável e estabelece que qualquer tipo de adaptação deve ocorrer de maneira transparente. O documento passou por atualização em 2012. Em 2007, quando o cargo de Chefe das Operações Conjuntas foi desvinculado da função do Vice-Chefe das Forças de Defesa, esse último passou a dedicar uma atenção maior à natureza conjunta das capacidades militares australianas. Enquanto isso, no ano de 2008, o *Strategic Reform Program* e a *Procurement and Sustainment Review* foram essenciais para o processo de gestão de capacidades, uma vez que ajudaram a fortalecer as relações entre as diretrizes estratégicas e as capacidades, por meio do aprimoramento de previsões de longo prazo e maior transparência, por exemplo. Com essas adaptações, todo o processo de capacidades

passou a funcionar a partir de quatro funções principais, a saber: direcionamento; opções – primeiro passo; refinar as opções – segundo passo; entregar. Todo o processo de gerenciamento permanecendo sob a competência do Chefe de Desenvolvimento de Capacidades (GOODMAN *et al.*, 2013; MCKENNA; MCKAY, 2017).

No que diz respeito ao direcionamento, o processo de gerenciamento das capacidades conta tanto com a orientação política, que parte de ministros, assim como a orientação do alto escalão, dependente de funcionários e oficiais da mais alta patente. Os ministros, por sua vez, possuem poder de participação em três momentos do processo, no início, em correções pontuais no meio do processo e no final antes de se chegar a um consenso sobre a aquisição da capacidade. Na etapa seguinte, a das opções, a suficiência das capacidades existentes de cada um dos serviços são analisadas, tendo em vista um conjunto de cenários determinados. É a fase que se entende por ‘avaliação de capacidades’. Avaliadas as capacidades, um rol de opções é elaborado e analisado de acordo tanto com seus custos associados, quanto com os custos atrelados ao seu ciclo de vida. Realizada as avaliações e desenvolvido esse material, em seguida “este conjunto de opções e custos associados é apresentado primeiro ao Comitê de Capacidades de Defesa, presidido pelo Chefe de Desenvolvimento de Capacidades, para revisão, em seguida, apresentado ao Comitê de Capacidades de Defesa e Investimento para orientação” (GOODMAN *et al.*, 2013, p. 48, tradução nossa⁹³).

O segundo passo, referente a refinar as opções, inicialmente foca em realizar ajustes ou alterações que se mostrem necessários nas opções selecionadas na etapa anterior, buscando ter como enfoque a redução de possíveis riscos. De suma importância para essa fase é a relação das capacidades e da busca pela mitigação dos riscos com a indústria, faz-se necessário realizar um gerenciamento que lide com as expectativas da indústria em relação aos projetos de aquisição de defesa futuros (GOODMAN *et al.*, 2013). Assim, ao fim dessa etapa todas essas considerações devem ser levantadas para que o balanço final não fique incompleto, deixando de abranger todas as questões possíveis atreladas ao desenvolvimento e aquisição das capacidades de defesa. Por fim, a etapa da “entrega” das capacidades é iniciada logo após as fases das opções e de acordo com as estratégias definidas anteriormente.

Ainda em termos de desenvolvimento em prol das capacidades militares, em 2009, o Vice-Chefe das Forças de Defesa criou a Divisão de Coordenação de Capacidades Conjuntas,

⁹³ “This set of options and associated costs is presented first to the Defence Capability Committee, chaired by the Chief of Capability Development, for review then presented to the DCIC for Direction” (GOODMAN *et al.*, 2013, p. 48).

tendo sob sua competência o gerenciamento de um número de capacidades conjuntas que perpassam desde simulações até suporte conjunto para as tecnologias da informação e da comunicação, por exemplo. A figura desse ator denota importância em termos de Planejamento Baseado em Capacidades uma vez que ao longo do tempo veio crescendo no que diz respeito às responsabilidades atreladas às capacidades militares. No ano de 2013, inclusive, se tornou a “Autoridade das Capacidades Conjuntas”, com as responsabilidades e o propósito de “fortalecer a liderança, a coordenação e a coerência na concepção, no desenvolvimento e nas operações das Forças de Defesa Australianas. Esta mudança pretendia criar uma força conjunta integrada através dos domínios marítimo, terrestre e aéreo” (MCKENNA; MCKAY, 2017, p. 32, tradução nossa⁹⁴). Ao mesmo tempo, aos Chefes de cada uma das forças e ao Vice-Secretário da Inteligência e da Segurança, quanto as capacidades, se limitava a função de Gestores de Capacidades, devendo coordenar o desenvolvimento e a manutenção das capacidades designadas.

O *Defence Capability Development Handbook* de 2014, publicado no âmbito do Grupo de Desenvolvimento de Capacidades, além de trazer importantes considerações sobre as capacidades militares, abordou o conceito de *whole-of-government*, incorporado por diversas nações, como o Reino Unido por exemplo, nos seus processos de PBC e considerado como fundamental (TALIAFERRO *et al.*, 2019). Quanto ao entendimento que permeia tal conceito, tem-se que:

Um aspecto fundamental do desenvolvimento de capacidades é que ele não deve ser apenas conjunto, mas também envolver todo o governo (*whole-of-government*). O *handbook* declara: “Cada proposta fornecida ao Governo deve considerar suas relações e impacto sobre a estrutura de força mais ampla e, quando apropriado, os requisitos de todo o governo” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 20, tradução nossa⁹⁵).

Decorrente do Livro Branco de Defesa de 2016, a Arquitetura do Programa de Capacidades de Defesa em vigor na Austrália se ancora em cinco domínios operacionais principais: o da informação e cibernético, o marítimo, o aéreo, o espacial e o terrestre. Assim, e tendo como pressuposto principal aprimorar programas conjuntos e integrados entre as forças, cada um desse domínio se ramifica em 35 programas de capacidades futuras, contanto com

⁹⁴ “VCDF had become the Joint Capability Authority (JCA) with the role to strengthen leadership, coordination and coherence in the design, development and operation of the ADF. This change intended to create an integrated, joint force across sea, land and air domains” (MACKENNA; MCKAY, 2017, p. 32).

⁹⁵ “a key tenant of capability development is that it not only must be joint, but also whole of government. The handbook states, “Every proposal provided to Government must consider its relationships to, and impact on, the broader force structure and, where appropriate, Whole-of-Government requirements” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 20).

gestores de capacidades. O documento *Force Structure Plan* concentra seus esforços em apresentar aspectos atrelados a cada um desses domínios de maneira mais adensada e atualizada⁹⁶ (AUSTRÁLIA, 2020d).

Em 2017, criou-se o cargo de Chefe das Capacidades Conjuntas, o qual deveria responder diretamente ao CFD. A criação do cargo se justifica visto a importância das capacidades conjuntas a serem desenvolvidas, tanto quanto as capacidades individuais de cada uma das forças. De tal maneira, a responsabilidade direta do Chefe das Capacidades Conjuntas se refere a “aconselhar sobre as capacidades no ambiente de informação, bem como sobre os facilitadores militares, complementares aos atuais conselhos marítimos, terrestres e aéreos fornecidos pelos Chefes dos Serviços” (MACKENNA; MCKAY, 2017, p. 32, tradução nossa⁹⁷). Com isso, o Vice-Chefe das Forças de Defesa passou a ser a “Autoridade das Forças Conjuntas”, sendo da sua competência tanto a criação quanto a preparação dessas.

Outro ponto importante é a adoção de uma taxonomia única para a defesa de maneira geral. E são seis a categorização de capacidades utilizadas. A saber: Aeroespacial; Capacidades integradas; Marítima; Terrestre; Sistemas de Combates de Armas Combinadas; e Submarinos Futuros. Detendo essas 24 subáreas e compondo, assim, a estrutura que representa a organização do Desenvolvimento de Capacidades. Além disso, o escopo analítico de capacidades utilizado pela Austrália uniformiza o que se entende como “estímulos fundamentais para a capacidade”⁹⁸. Esses consistem em oito componentes principais comum entre as forças, abordados no capítulo anterior e presente em siglas em alguns países. No caso em questão, são eles: pessoal, organização, treinamento coletivo, sistemas robustos, fornecedores, instalações e áreas de treinamentos, apoio e comando e gerenciamento (GOODMAN *et al.*, 2013; TALIAFERRO *et al.*, 2019).

Cabe dedicar atenção também para o fato de que, em 2016, a Defesa da Austrália criou um sistema chamado “Gerenciamento de Programa” utilizado sumariamente para ajudar a gerenciar as Capacidades de Defesa para a Força Conjunta, sob o entendimento de que o potencial da Força Conjunta, para ser alcançado, depende da análise das capacidades, bem como sua integração e interoperabilidade. Os programas desenvolvidos, por sua vez, proporcionam uma abordagem *top-down*. E tendo por fundamento os documentos *Joint Capability Narrative*,

⁹⁶ Para mais detalhes, conferir Australia (2020b).

⁹⁷ “to advise on capability in the information environment, as well as military enablers, complementary to the current sea, land and air environmental advice of the Service Chiefs” (MACKENNA; MCKAY, 2017, p. 32).

⁹⁸ Aqui fazendo menção à sigla DOTMLPF (em inglês) ou DOPEMAII (em português), apresentada no capítulo anterior.

o *Joint Capability Needs Statement* e o *Program Integrating Operational Concept*, definem, assim, “o que as capacidades devem alcançar, em quais situações precisam operar e sob quais necessidades” (HALLETT *et al.*, 2018, p. 1, tradução nossa⁹⁹)

De maneira geral, de acordo com Santos (2014, p. 51), a implementação do Planejamento Baseado em Capacidades na Austrália dependeu de alguns fatores institucionais principais, são esse:

- Uma liderança firme, abrangente e consistente;
- Um ajuste estrutural no âmbito institucional do Setor de Defesa para permitir adequada execução do processo; e
- Uma mudança de mentalidade dos planejadores de defesa, de uma postura reativa e vulnerável para um pensamento proativo.

Em seus esforços em prol da sistemática do PBC mais recentemente, em outubro de 2020, a Defesa australiana divulgou uma nova versão do documento *Capability Life Cycle Manual*, desenvolvido em prol da gestão das Capacidades de Defesa para a Força Conjunta. O material tem como objetivo elucidar a política adotada pela ODA para realizar a gestão tanto do desenvolvimento das capacidades quanto da sua entrega, que deve ocorrer de maneira imediata e eficaz (AUSTRÁLIA, 2020b;). Em suas considerações iniciais, o documento estabelece que:

A defesa implementará um sistema integrado de capacidades que proporcionará ao Governo uma Força Conjunta alinhada tanto com a orientação estratégica quanto com a política do Governo. A Força Conjunta compreenderá capacidades derivadas de opções bem desenvolvidas para tratar as prioridades estratégicas. O sistema de capacidade integrado será entregue dentro dos recursos disponíveis e possuirá flexibilidade para se ajustar para atender aos desafios emergentes (AUSTRÁLIA, 2020b, p. vii, tradução nossa¹⁰⁰).

Além disso, é possível perceber que a arquitetura do programa de capacidade, citada anteriormente, permanece com base nos cinco domínios apresentados e nos 35 programas de capacidades. De maneira geral, o ciclo de vida do PBC na Austrália está alinhado com aquele processo apresentado no *Strategic Reform Program* e a *Procurement and Sustainment Review*, apesar de algumas modificações, sua coerência permanece. Na sua fase inicial, de estratégia e

⁹⁹ “what the capability must achieve, where it needs to operate, and with whom it needs to operate” (HALLETT *et al.*, 2018, p. 1).

¹⁰⁰ “Defence will implement an integrated capability system that provides Government with a Joint Force aligned with strategic guidance and Government policy. The Joint Force will comprise capabilities derived from well-developed options to address strategic priorities. The integrated capability system will be delivered within available resources, and possess flexibility to adjust to meet emerging challenges” (AUSTRÁLIA, 2020b, p. vii).

conceitos, fica definida a importância de serem elencadas as necessidades de capacidade, tendo em vista a orientação estratégica do mais alto nível, perpassando pela avaliação do Comitê de Investimentos. A fase seguinte, de mitigação de riscos pondera as opções de capacidades tendo em vista o orçamento aprovado. Em seguida têm-se as fases de aquisição e de manutenção e/ou descarte do produto em questão (AUSTRÁLIA, 2020b).

No que compete ao desenvolvimento de novas tecnologias, tendo em vista a sua importância para o Planejamento Baseado em Capacidades, a Organização de Ciência e Tecnologia de Defesa (DSTO, em inglês) tem contribuído diretamente para a redução de riscos, para a economia orçamentária, assim como para o aprimoramento das capacidades. Ao ser responsável por dar suporte a diversos projetos de capacidades, a organização acaba por estreitar, assim, a relação entre tecnologia e capacidades militares (AUSTRÁLIA, 2015). Iniciativas voltadas para intensificar essa relação têm sido realizadas recentemente, como pode ser percebido no seguinte trecho retirado do documento *Lead the Way: Defence Transformation Strategy*, publicado em 2020 pela Defesa da Austrália: “o governo australiano comprometeu cerca de US \$ 3 bilhões de investimento em capacidade em inovação, ciência e tecnologia de defesa ao longo da próxima década com o objetivo de aumentar a capacidade da nação de cumprir as prioridades da Defesa” (AUSTRÁLIA, 2020e, p. 55, tradução nossa¹⁰¹).

Com isso leva-se em consideração principalmente as lacunas existentes entre o desenvolvimento tecnológico e as capacidades, e, nesse sentido foi desenvolvido o *More, Together: Defence Science and Technology Strategy 2030* (AUSTRALIA, 2020e) como instrumento para possibilitar diretrizes que estabeleçam, garantam, fortaleçam e alavanquem a parceria entre a Defesa e as organizações nacionais de ciência e tecnologia. Potencializando, assim, as capacidades australianas para lidar com os diversos desafios estratégicos. Tanto a resiliência quanto a suficiência da Organização de Defesa Australiana dependem dos investimentos em capacidade, muitas dessas dependente diretamente da tecnologia, portanto o *Lead the Way* estabelece também um maior enfoque por parte do país em tecnologias emergente e disruptivas, como forma de aprimorar e fortalecer a sua abordagem, principalmente frente a um contexto de mudanças e evoluções constantes apresentado pelo cenário global (AUSTRÁLIA, 2020e).

¹⁰¹ “The Australian Government has committed around \$3 billion of capability investment in Defence innovation, science and technology over the next decade for the purpose of enhancing the nation’s ability to deliver on Defence’s priorities” (AUSTRÁLIA, 2020e, p. 55).

Um dos grandes diferenciais realizados pela Austrália foi a criação e o fortalecimento de um grupo dedicado ao planejamento das capacidades conjuntas como forma de identificar a existências de lacunas de capacidades. De maneira geral todo o processo de gerenciamento das capacidades, anteriormente apresentado, serve para proporcionar uma abordagem que preconiza as capacidades conjuntas, além de permitir aos ministros e aos funcionários mais altos um acompanhamento de todo o processo de planejamento. Além disso, a colaboração inerente à abordagem australiana permite, acima de tudo, uma tendência a mitigação do paroquialismo durante o processo, bem como aprimora a capacidade de trabalho conjunto e fortalece a cooperação inclusive com a indústria. E esses são os principais elementos que tornam o caso da Austrália um modelo no que se refere à sistemática de planejamento de defesa com base nas capacidades (GOODMAN *et al.*, 2013).

CAPÍTULO 3 – A DEFESA CANADENSE: JOINTNESS, INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES

No presente capítulo serão adensados aspectos importantes atrelados a mais um dos casos sob análise, o Canadá. Será analisado desde a criação do Departamento de Defesa Nacional, até desdobramentos mais atuais dos marcos de defesa do país, uma vez entendido que toda essa trajetória é fundamental para ajudar a elucidar o problema de pesquisa posto. Dessa maneira, a partir das variáveis independentes colocadas, para fins de contextualização será inicialmente apresentado o processo de criação do órgão de defesa e de Transformação. Isso será importante para dar o pano de fundo necessário para entender o desenho institucional/cadeia de comando (variável independente 1), as doutrinas (variável independente 2) e o Planejamento Baseado em Capacidades (variável independente 3), que virão nos subtópicos subsequentes. Assim estruturado, o capítulo permitirá um raciocínio em diálogo com os capítulos anteriores, o que contribuirá para as conclusões finais elaboradas no capítulo cinco.

3.1 Departamento de Defesa Nacional Canadense: aspectos organizacionais e principais documentos de defesa

O Departamento de Defesa Nacional¹⁰² (DDN) do Canadá foi criado em 1923, a partir dos termos estabelecidos na Lei do Departamento de Defesa Nacional, datada do ano anterior. Essa lei, que ao longo dos anos passou por atualizações, dispõe das bases legais tanto para o DDN quanto para as Forças Armadas Canadenses¹⁰³ (FAC) (SILVA, 2018b; MALONEY, 1997). Anteriormente, cada uma das forças contava com uma administração civil, paralela ao seu departamento origem, de modo que, de maneira separada e individual, cada força respondia a um departamento específico. Por exemplo, “o Exército era administrado pelo *Department of Militia and Defence*, a Marinha pelo *Department of Naval Service* e a Força Aérea pela *Air Board*” (LAWSON, 1951, p. 247, tradução nossa¹⁰⁴). A partir dessa lei ficou determinada a criação do DDN, um departamento sob responsabilidade civil, que passaria a administrar as três forças (*ibidem*).

¹⁰² *Department of National Defence* (DND) em inglês.

¹⁰³ Canadian Armed Forces (CAF) em inglês.

¹⁰⁴ “The Army was administered by the Department of Militia and Defence, the Navy by the Department of Naval Service, and the Air Force by the Air Board.” (LAWSON, 1951, p. 247).

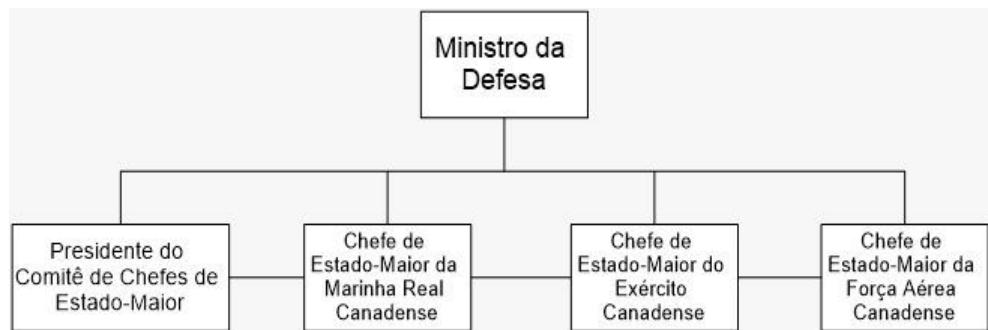
Criou-se o DDN, contudo, no que tange à integração pouco foi consolidado, tendo sido apenas o ponto de partida desse processo. Em 1950, fruto de três anos de estudos por parte de oficiais do Departamento de Justiça e de representantes das forças singulares, foi promulgada a Lei de Defesa Nacional, em substituição à anterior. O decreto se mostrava menos limitado do que a lei antecessora e entre seus objetivos buscou estabelecer mais claramente a delimitação de um estatuto de toda a legislação atrelada tanto ao DDN quanto às FAC, diferente de momentos anteriores em que o departamento e cada uma das forças possuíam um estatuto próprio. Além disso, delimitou também que deveria passar a existir um único código disciplinar, de modo que todas as forças passariam a estar subordinadas à mesma lei (LAWSON, 1951). Dessa forma, cada vez mais se fixava que as três forças deveriam estar sob uma única administração. Segundo Lawson:

A Lei de Defesa Nacional é uma tentativa de amalgamar em um estatuto toda a legislação relativa às Forças Canadenses e de unificar na medida do possível, levando em consideração as diferentes condições de serviços, os fundamentos, a organização, a disciplina e a administração das três forças armadas (LAWSON, p. 249, tradução nossa¹⁰⁵).

Contudo, cabe destacar que cada força estaria sob a responsabilidade dos seus respectivos Chefes de Estado-Maior, e esses, juntos ao Presidente do Comitê dos Chefes de Estado-Maior, aconselhariam o Ministro de Defesa. Tendo esse último como função principal o estabelecimento de normas atreladas à organização, ao treinamento, à disciplina, à eficiência, à administração e à boa governança das forças, visando certificar o cumprimento dos critérios determinados pela lei. Por sua vez, os Chefes de Estado-Maior estavam a cargo de cada uma das suas respectivas forças, de modo a seguir as diretrizes pré-determinadas pelo governo. O Presidente do Comitê também tinha como responsabilidade a coordenação dos treinamentos e das operações das FAC (*ibidem*), mas não estava necessariamente acima de seus Chefes de Estado-Maior. De maneira simplificada, e reduzida ao que se quer aqui tratar, a cadeia de comando do Departamento da época correspondia à seguinte estruturação representada na figura a seguir:

¹⁰⁵ “The National Defence Act is an attempt to amalgamate in one statute all legislation relating to the Canadian Forces and to unify in so far as is possible, having regard to differing conditions of service, the fundamental, organization, discipline and administration of the three armed services” (LAWSON, 1951, p. 249).

Figura 8 – Cadeia de Comando do Departamento de Defesa Nacional Canadense em 1950



Fonte: Elaboração própria (2021), com base em Lawson (1951).

No ano de 1963, na Comissão Real de Organização Governamental (ou Relatório Glassco) foi sugerido que as FAC passassem por um processo de reorganização. Tal sugestão foi recebida com concordância por parte de Paul Hellyer, o então Ministro de Defesa. O Livro Branco de Defesa Canadense, de 1964, foi responsável por dar a base para criação de uma estrutura única que organizaria a Marinha Real Canadense (MRC), o Exército Canadense (EC) e a Força Aérea Real Canadense (FARC) sob uma égide unificada e subordinada ao DND. Contudo, esse processo não se deu de maneira imediata, se concretizando apenas na década de 1990 (BYERS, 1986; SILVA, 2018b).

Em 1994, dado o fim da ordem bipolar e o cenário de “novas ameaças”, foi divulgado um novo Livro Branco de Defesa canadense¹⁰⁶. Devido aos entraves fiscais e à dívida pública, este não foi bem-sucedido quanto a sua implementação. Ainda assim, esse documento foi importante no sentido de dar incentivos para o desenvolvimento de uma abordagem voltada para a Revolução nos Assuntos Militares (SILVA, 2018b).

Outro marco importante em termos de defesa foi o documento *Canada's International Policy Statement*, divulgado em 2005. Na parte referente aos assuntos de defesa, chamou-se atenção para a questão do mundo como um ambiente de acontecimentos imprevisíveis, a exemplo do terrorismo, e ficaram definidas três prioridades da defesa: proteger a população canadense; junto com os Estados Unidos, defender a América do Norte; e contribuir para a paz e segurança internacionais. A Transformação é posta como fundamental nesse sentido e aparece no documento “especialmente no que se refere à reorganização da estrutura de comando e

¹⁰⁶ Esse documento será posteriormente abordado em mais detalhes, à medida em que ele for sendo destrinchado como fundamental para o processo de modificações na cadeia de comando do Departamento de Defesa Nacional.

controle” (SILVA, 2018b, p. 8), além de ter relação direta com a aquisição de novas tecnologias e equipamentos.

A primeira estratégia de defesa no país foi publicada apenas no ano de 2008. Intitulado *Canada First Defence Strategy*, o documento chama atenção para um ambiente de incertezas quanto às ameaças, tendo em vista principalmente a diversidade dessas. Levando tais aspectos em consideração, a importância da existência de forças armadas modernizadas, treinadas e equipadas é destacada, “possuindo capacidades-chaves e flexibilidade para fazer frente tanto a ameaças convencionais quanto assimétricas” (*ibidem*, p. 9). Contudo, devido a problemas atrelados ao orçamento e à aquisição de equipamentos, e ainda que incentivado por documentos de defesa, o processo da Transformação iniciado em 2006 não correspondeu ao esperado. A título de exemplo, planos confeccionados para a obtenção de caminhões, viaturas e novos blindados sobre todas tiveram que ser cancelados em face dos problemas orçamentários.

A Política de Defesa mais recente do Canadá data de 2017 e tem como título “*Strong, Secure, Engaged (SSE) – Canada’s Defence Policy*”. O documento, determina as três tendências de seguranças mais atuais para as quais as FAC devem estar voltadas, a saber: o equilíbrio de poder em estado de evolução, a natureza mutável do conflito e, por fim, a rápida evolução tecnológica. Além disso, a política tem em vista o cenário mundial vulnerável à constantes mudanças, tem como base uma visão de longo prazo e tem como princípio fundamental a flexibilidade das forças. Em diálogo com o longo prazo estão os investimentos para aprimorar as capacidades das FAC. Assim, dentre outras coisas, em face desse ambiente imprevisível da segurança internacional, o documento estabelece um aumento nos gastos com defesa em prol das capacidades necessárias, para que o país seja capaz de proteger sua soberania, de garantir a segurança na América do Norte, e de se envolver nas missões de paz, buscando alcançar um mundo mais estável e pacífico. Além disso, afirma-se que os investimentos nas capacidades colaborarão inclusive para aprimorar a interoperabilidade tanto entre as FAC quanto com seus países aliados (CANADÁ, 2017c).

Tendo perpassado, de forma pontual, pelos principais documentos de defesa do Canadá, os quais, em seguida será apresentado o processo de Transformação na defesa e nas FAC.

3.2 A Transformação de Defesa no Canadá

Conforme Elinor Sloan (2000), a compreensão de que as mudanças tecnológicas estavam impactando de maneira profunda na forma de se fazer guerra não demorou a chegar no Canadá. Em 1994, o novo Livro Branco de Defesa considerou a importância das novas tecnologias e destacou a necessidade de que as capacidades de defesa fossem aprimoradas. No entanto, uma atenção de fato ao processo da Revolução nos Assuntos Militares só foi dada pelo Departamento de Defesa Nacional e pelas FAC em anos seguintes. Um maior desenvolvimento nesse sentido pode ser percebido, por exemplo, com a busca para melhorar as capacidades de Comando, Controle, Comunicação, Computação e Inteligência (C⁴I) e com um maior incentivo da ação conjunta entre as forças e de uma rápida capacidade de prontidão¹⁰⁷. Isso se deu após a constatação de que as FAC precisavam de maiores capacidades operacionais para conseguirem alcançar, por exemplo, os objetivos estratégicos do país (COX, 2019).

Como visto, o documento *Canada's International Policy Statement*, publicado em 2005, foi fundamental para esse processo. Determinou que, para além de questões tecnológicas, seria necessário que mudanças fossem realizadas também na cultura militar de modo que fosse proporcionada uma estrutura e uma abordagem mais integradas, no sentido cultural principalmente:

Esses objetivos exigem que as Forças Canadenses superem o pensamento tradicional. Consequentemente, a transformação operacional das Forças Canadenses se concentrará no estabelecimento de novas organizações conjuntas e estruturas de combate que possam atender às expectativas do Governo quanto à eficácia, relevância e capacidade de resposta (CANADÁ, 2005, p. 11, tradução nossa¹⁰⁸).

E o documento continua, ao estabelecer iniciativas em prol da Transformação, pontuando os aspectos que devem girar em torno da integração. A saber, determinou-se o desenvolvimento de uma estrutura de comando nacional e de um sistema unificado¹⁰⁹ das Forças Canadenses (FC), não no mesmo sentido que o modelo anterior, responsáveis por gerir, comandar e coordenar as operações tanto nacionais quanto internacionais, proporcionando a sinergia entre as diferentes forças. Além de fazer menção à importância de que estabelecesse

¹⁰⁷ Para informações mais detalhadas sobre as iniciativas, cf. Elinor Sloan (2000).

¹⁰⁸ “These goals demand that the Canadian Forces move beyond traditional thinking. Consequently, the operational transformation of the Canadian Forces will focus on the establishment of new joint organizations and combat structures that can meet the Government’s expectations for effectiveness, relevance and responsiveness” (CANADÁ, 2005, p. 11).

¹⁰⁹ Quanto a esse termo, English (2011) afirma que há uma falta de precisão e entendimento real sobre seu significado, causando confusão quanto ao seu uso no processo de Transformação, uma vez que o setor de Comando e Controle já estava unificado, como será possível de perceber em momentos posteriores da presente dissertação.

sinergia também no que se refere às informações e à inteligência, estipulou a determinação de conceitos e doutrinas unificadas (*ibidem*).

Assim, impulsionado pelo documento lançado em 2005, no ano de 2006 o processo de Transformação das FAC teve início (SILVA, 2018b). De acordo com Allan English (2011), esse processo partiu de dois preceitos principais. O primeiro deles foi a transição de todas as capacidades e da estrutura que eram moldadas para o modelo tradicional, voltado para lutar as guerras convencionais, agora para um modelo que prepararia as forças para que essas passassem a operar de maneira mais efetiva de acordo com a realidade do ambiente estratégico. O segundo preceito se referia a uma mudança de cultura das FAC, passando a atuar mais com base em uma cultura voltada para a primazia das operações, em contrapartida à primazia da gestão (*ibidem*).

Toda discussão sobre Transformação nas FAC entende que o processo de mudança, sobretudo, deve estar atrelado à organização como um todo. O processo “deve se concentrar em seguir adiante em uma organização, de onde ela se encontra para um novo sistema, mais adequado ou eficaz no futuro” (JEFFERY, 2010, p. 11, tradução nossa¹¹⁰). Nesse sentido, é fundamental que haja também o desenvolvimento de uma nova cultura organizacional, uma vez que “sem uma mudança na cultura, a transformação não terá ocorrido” (*ibidem*, p. 12, tradução nossa¹¹¹).

Com isso, acreditava-se que três mudanças principais eram necessárias às atividades das forças: passaria a haver uma atuação muito mais voltada para as questões domésticas e continentais do país, do que um envolvimento tão acentuado à nível internacional; além disso haveria também uma mudança em relação à filosofia de comando, reorganizando a subordinação existente; e, por fim, o desenvolvimento de uma cultura integrada entre as FAC, que levaria a obtenção de “efeitos focados e integrados nas operações para garantir que todos os elementos das Forças Canadenses pudessem contribuir de modo efetivo com a missão” (JEFFERY, 2010, p. 14, tradução nossa¹¹²). As modificações realizadas nas estruturas de comando e controle, fizeram, como consequência, uma alteração na maneira como tanto as FAC quanto o DND vinham operando. Além disso, foi possível perceber o desenvolvimento de uma organização muito mais focada e ágil, como fruto da mudança da cultura institucional (*ibidem*).

¹¹⁰ “In change terms, it must focus upon moving the organization from where it is currently to a new, more suitable or effective system in future” (JEFFERY, 2010, p. 11).

¹¹¹ “Without a changed culture, transformation has not occurred” (JEFFERY, 2010, p. 12.)

¹¹² “resulting in focused and integrated effects in operations to ensure all elements of the CF were able to contribute effectively to the mission” (JEFFERY, 2010, p. 14).

No que se relaciona ao debate sobre Transformação, o Exército do Canadá teve como importante marco, no que se relaciona ao debate sobre Transformação, o documento “*Land Operations 2021*” publicado no ano de 2007. Nele se identificava que a força era “ágil, adaptável, interconectada e capacitada para agir em Operações Dispersas Adaptativas (ADO) de amplo espectro, mas capaz de fazer frente a pares convencionais” (SILVA, 2018b, 15). Não coincidentemente seu progresso mais adiantado no sentido da Transformação, o Exército teve prevalência nas operações após o 11 de setembro e, consequentemente se tornou a força mais influente, inclusive devido à sua “visão conjunta”¹¹³ (ENGLISH, 2011).

No ano de 2010 houve indicação de um nome para o cargo de Chefe da Transformação, conduzindo o que seria um aprofundamento desse processo no Canadá. Posteriormente, em 2014, foi divulgado o documento “*Advancing with purpose – The Army strategy*”, o qual destacou a importância da modernização de maneira geral, assim como a necessidade de forças mais leves e móveis e o aumento da integração entre as diferentes forças canadenses (SILVA, 2018b). Por outro lado, no início desse processo, surgiu uma preocupação por parte da Marinha e da Força Aérea de que a Transformação, de maneira geral, estivesse muito centrada no Exército (CONLEY; OUELLET, 2012).

Contudo, com o documento *Strong, Secure, Engaged* lançado em 2017 e sua determinação de que os gastos com defesa seriam aumentados com perspectiva no longo prazo, sob uma estimativa de 10 anos, é possível refletir as chances de que maiores investimentos sejam realizados também nesses outros ramos, possibilitando, assim, maiores desenvolvimentos nas suas capacidades operacionais, por exemplo. O decurso da Transformação no Canadá ainda está em progresso e é dependente de decisões e financiamentos governamentais (SILVA, 2018b; COX, 2019). Dentre os motivos da sua importância, esse processo tem influência direta na maneira como os assuntos de defesa vêm sendo conduzidos dentro das FAC.

Feito esse quadro geral da Transformação no Canadá, a seguir serão apresentados elementos mais específicos quanto à cadeia de comando, possibilitando um entendimento mais profundo da parte, que aqui se mostra relevante, do desenho institucional, assim como serão

¹¹³ Alguns críticos dessa visão entendiam que na verdade o que acontecia era uma prevalência do Exército nas FAC, e que essa prevalência era acobertada pelo argumento de uma abordagem conjunta da Transformação (ENGLISH, 2011). Isto é, acreditava-se que as estruturas e doutrinas “conjuntas” defendidas pelo Exército tendiam a preconizar a própria força.

apresentadas as doutrinas das FAC que, em alguma medida, contribuem para a evolução de *jointness*.

3.3 Aspectos institucionais do Departamento de Defesa Nacional do Canadá: cadeia de comando, doutrinas e interoperabilidade

O presente tópico dedica-se a apresentar de maneira mais específica, à luz do caso do Canadá, duas das variáveis independentes selecionadas: a cadeia de comando e as doutrinas conjuntas. Portanto, será dada atenção aos desdobramentos atrelados à mudança na estrutura militar, considerado fundamental em termos de interoperabilidade, bem como será abordada a questão sobre como o país preconiza as doutrinas conjuntas, o que tem impacto direto no ensino militar, por exemplo.

Como mencionado, após a criação dos Departamento de Defesa Nacional passaram-se alguns anos até que fosse atingido o estado de unificação e até que as forças deixassem de ser ramos militares independentes. O Relatório Glassco, citado anteriormente, incentivou esse processo ao defender que três forças independentes levariam a triplicação de diversas tarefas e funções. Além disso, destacou também a incoerência, em termos de coordenação, quanto a ter um Presidente do Comitê de Chefes de Estado-Maior sem nenhum poder ou autoridade em relação às forças, tendo os Chefes de Estado-Maior de cada uma delas acesso direto ao Ministro de Defesa. Com isso, o Livro Branco de 1964 foi crucial ao incentivar um processo de integração das FAC de modo que essas passariam a estar sob o comando único do Chefe de Estado-Maior da Defesa (COX, 2019).

Em 1966 foi instituída a Lei da Reorganização das Forças Canadenses¹¹⁴. Contudo, só nos idos da década de 1970 a FAC realmente foram unificadas sob um único departamento quando “o Quartel-General da Defesa Nacional (QGDN) foi integrado em uma única estrutura militar” (BYERS, 1986, p. 44, tradução nossa¹¹⁵; COX, 2019). Dentre as razões para a reorganização estavam a busca por uma tomada de decisão mais eficiente, diminuição da rivalidade intraforças, melhorar o custo-benefício das operações, dotar as forças de uma “identidade canadense”, além de fortalecer o controle civil sob as forças singulares:

¹¹⁴ *Canadian Forces Reorganization Act*, em inglês.

¹¹⁵ “National Defence Headquarters (NDHQ) was integrated into a single civil-military structure” (BYERS, 1986, p. 44).

Uma única força unificada e um Quartel-General integrado permitiria ao Ministro receber o melhor conselho militar possível. O controle civil seria aprimorado e a rivalidade entre as Forças seria reduzida, se não eliminada. Alegou-se que a reorganização produziria economias substanciais e que 25% do orçamento poderia ser alocado para o componente de capital. Finalmente, havia a questão da identidade canadense. A unificação minimizaria a tradição militar britânica e permitiria o desenvolvimento de um ethos militar canadense distinto (BYERS, 1986, p. 46, tradução nossa¹¹⁶).

A conformação da cadeia de comando que seguiu esse contexto apresentado do Departamento de Defesa Nacional era a seguinte: o Ministro da Defesa estando responsável pelo controle e pela administração das Forças Canadenses e demais assuntos que se referiam à defesa nacional canadense; abaixo do Ministro, e no nível do QGDN estavam o Vice-Ministro, o qual era responsável por ser a “ponte” civil entre o Ministro e as questões de defesa, responsável também por aconselhamentos, e o Chefe de Estado-Maior de Defesa, o “conselheiro” militar do Ministro e encarregado direto pelos comandos das FAC. A saber: Comando Marítimo; Comando Móvel; Comando Aéreo; Forças Canadenses da Europa; Comando de Comunicações; Quartel-General do Norte; Sistema de Treinamento das Forças Canadenses. Com isso, a divisão da estrutura das forças passou a ser por Comando e os três ramos passaram a estar unificados sob um único serviço chamado de Forças Armadas Canadenses. Todo esse processo, inclusive, colocou os três ramos das FAC sob uma única nomenclatura, esses passaram a ser chamados de “Forças Canadenses”, e determinaram um único uniforme para que não houvesse distinção entre os ramos. Dessa forma, os comandantes das forças tinham mais um papel de consultores do que participantes do processo de tomada de decisão nos assuntos de defesa (BYERS, 1986; CONLEY; OUELLET, 2012; SHAW, 2001). Esse último foi um dos principais motivos das críticas quanto às mudanças.

Na figura abaixo é possível entender de forma simplificada como se dava a cadeia de comando no momento em questão,

¹¹⁶ “A single unified force and integrated headquarters would allow the Minister to receive the best possible military advice. Civilian control would be enhanced and inter-service rivalry would be reduced, if not eliminated. It was claimed that reorganization would produce substantial economic savings and that 25% of the budget could be allocated to the capital component. Finally, there was the issue of Canadian identity. Unification would minimize British military tradition and allow for the development of a distinctive Canadian military ethos.” (BYERS, 1986, p. 46).

Figura 9 – Cadeia de Comando do Departamento de Defesa Nacional Canadense em 1984



Fonte: Elaboração própria (2021), com base em Byers (1986).

Não obstante, para alguns observadores essa estrutura que buscava integrar e unificar os serviços causou inquietação. A estrutura de força assim unificada, levando em consideração os outros comandos, poderia acabar por afetar a efetividade operacional dos comandos “principais”, o ‘Marítimo’, o ‘Móvel’, e o ‘Aéreo’. Isso ocorreria, pois acabava passando a impressão de que haveria mais efetivo nas armas combatentes do que o que realmente existia, além de misturar, quantitativamente, os efetivos, independente das forças. Somado a isso existiram algumas críticas quanto a degradação das capacidades individuais de cada uma das forças e quanto ao declínio da influência militar dentro do QGDN, bem como da profissionalização militar, em face de uma maior participação civil tanto na gestão quanto na direção das FAC. Por consequência, a existência de tensão estaria constantemente presente (BYERS, 1986; CONLEY; OUELLET, 2012). Sobre esse ponto, Cox (2019) afirma que,

Embora a iniciativa atendesse às necessidades estratégicas e políticas, de uma perspectiva operacional, os resultados da unificação foram em grande parte cosméticos. A unificação não criou uma estrutura funcional que permitisse o emprego efetivo no nível operacional (COX, 2019, p. 14, tradução nossa¹¹⁷).

Quanto a esse período e a essas mudanças, Robert Hatfiel (2010, p. 332) afirma que as diretrizes políticas decorrentes do Livro Branco de Defesa de 1964, que, como se viu, fundamentaram as iniciativas por unificação das FAC, eram em grande parte incoerentes¹¹⁸. Além disso, o autor chamou atenção para o fato de que a percepção e o envolvimento do governo nos assuntos de defesa não correspondiam com a realidade. Era demandado que as Forças Canadenses fizessem “mais” com “menos”¹¹⁹. Para alguns estudiosos, isso teria muito a ver com o fato de que “a política de defesa não é uma questão prioritária dentro do governo canadense. O Ministro de Defesa Nacional não é um cargo de elevado status e raramente as questões de segurança nacional ocupam um debate público sustentado” (CROSBY, 1997 *apud*, HARTFIEL, 2010, p. 332, tradução nossa¹²⁰).

Em termos gerais, a ideia de *jointness*, por trás da unificação, ficou apenas no papel, uma vez que, na prática, as três forças continuaram desempenhando suas funções de maneira independente das outras. O processo que havia instituído o uso de um uniforme comum desenvolveu o efeito contrário ao esperado, alimentando muito mais relações de rivalidade entre os ramos, provocadas por situações de estranhamento entre eles. Até mesmo o Livro Branco de Defesa Nacional de 1994 não determinou de forma específica aspectos que aprofundassem *jointness*, em face ao contexto do debate sobre a RAM (NICHOL, 2014; GARNETT, 2003). Em linhas gerais, as etapas para um processo de unificação foram implementada, no entanto, a instauração de um modelo conjunto foi malsucedida.

De acordo com Paiva Júnior e Jasper (2021), esses acontecimentos estiveram relacionados com a crise econômica na qual o Canadá se encontrou após a Segunda Guerra Mundial. Por causa disso, implantou-se uma racionalização nos assuntos de defesa, que

¹¹⁷ “While the initiative met strategic and political needs, from an operational perspective the results of unification were largely cosmetic. Unification did not create a functional structure that permits effective employment at the operational level” (COX, 2019, p. 14).

¹¹⁸ Até mesmo alguns países aliados e outros que estudaram o Canadá não seguiram o mesmo caminho de mudanças adotadas (SHAW, 2001). Era quase como se o Canadá fosse um *case* de exemplo de como não se fazer uma reforma nas forças armadas.

¹¹⁹ Esse fator, mitigador direto do aprimoramento e do desenvolvimento de capacidades básicas de defesa, possui influência direta na adoção do Planejamento Baseado em Capacidades como metodologia de planejamento de defesa no Canadá, como poderá ser visto no subtópico seguinte.

¹²⁰ In a 1997 study, Anne Crosby observed that “[d]efence policy is not a top priority issue within the Canadian government . . . [The] Minister of National Defence is not a high status position, and rarely do issues of national security occupy sustained public debate” (HARFIELD, 2010, p. 332).

perdurou por anos, justificando a unificação das Forças Canadenses, ainda que esse feito não tenha gerado os resultados esperados. A crise foi um fator relevante como catalisador para a adoção das mudanças, porém a opção política e institucional deu a tônica do processo.

Com o processo de Transformação na Defesa do Canadá tendo se iniciado em 2005, como já indicado nos subtópicos anteriores, alguns fatores como cultura e estrutura de comando passaram por modificações mais uma vez. Tendo as FAC recebido estímulos financeiros para renovação tanto das suas capacidades quanto da sua estrutura operacional, foi instituído o Estado-Maior Conjunto Estratégico (EMCE)¹²¹. Esse órgão passaria a ficar responsável por ser o conselheiro principal do Chefe do Estado-Maior da Defesa (CEMD) no que tange ao comando e controle estratégico das operações das FAC. Contudo, na cadeia de comando estava situado na mesma hierarquia que os comandantes das forças. Por outro lado, o Quartel-General da Defesa Nacional passou a estar localizado no nível estratégico, contando com diversos outros comandos¹²² responsáveis por dar apoio às FAC, tanto em operações no país quanto no exterior. Essa organização contribuiu para que as FAC fossem bem-sucedidas em operações no exterior, além de “aprimorar suas capacidades operacionais, tornando-se uma força operacional conjunta” (COX, 2019, p. 35, tradução nossa¹²³).

Além disso, de acordo com Rodger (2016), ao determinar que as FAC deveriam se pautar pela integração, o conceito estava muito mais ligado ao sentido de *jointness* do que ao de ‘unificação’ visto em momentos passados. Dessa forma defendia-se a preservação das forças como diferentes ramos, uma vez que:

É sabido que a cultura dos diferentes serviços corresponde perfeitamente às exigências únicas para se operar naquele respectivo ambiente. A cultura de cada serviço precisa permanecer, mas esses precisam ser capazes de se entender e trabalhar juntos perfeitamente (RODGER, 2016, p. 4, tradução nossa¹²⁴).

Assim, as mudanças decorrentes da Transformação foram o pontapé inicial para que as forças fossem restabelecidas como ramos separados. Em 2011, fruto de recomendações resultantes do relatório “*Report in Transformation*”, e de suma importância também, foi a criação do Comando de Operações Conjuntas do Canadá (COCC). O qual veio a ser fundamental no sentido de integrar as capacidades conjuntas das FAC nas operações militares

¹²¹ Strategic Joint Staff (SJS), em inglês.

¹²² Cf. Cox (2019).

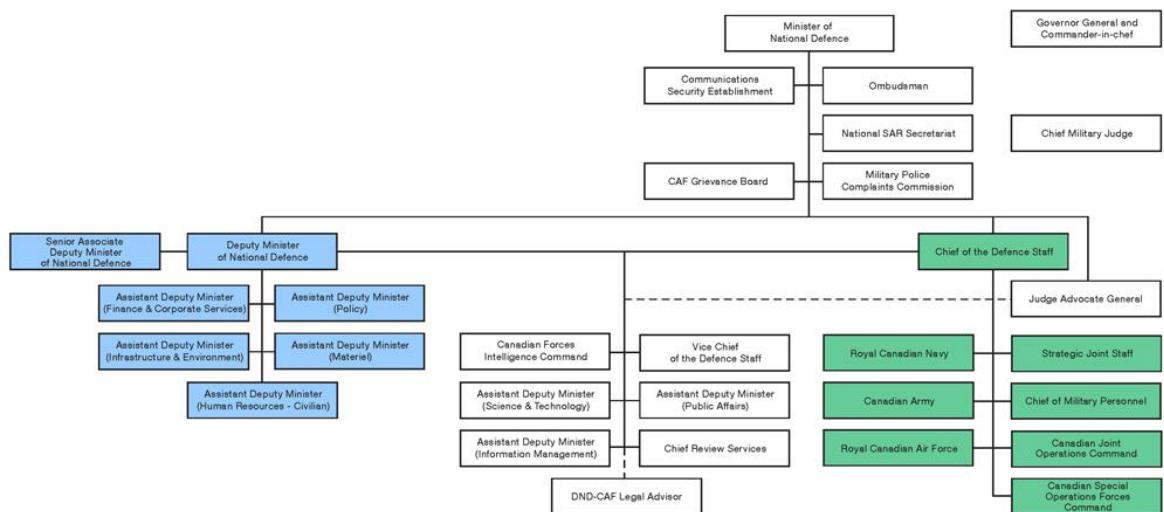
¹²³ “Canada was increasing its operational capabilities, growing into a joint operational force” (COX, 2019, p. 35).

¹²⁴ “It is well understood that the culture of the different services matches very well the unique demands of operating in that respective environment. The culture of each service needs to remain, but the services need to be able to understand each other and work together seamlessly” (RODGER, 2016, p. 4).

tanto domésticas quanto externas. Ademais, no mesmo ano, as forças voltaram a ter as nomenclaturas de “Marinha Real Canadense”, “Exército Canadense” e “Força Aérea Real Canadense” (COX, 2019; CONLEY; OUELLET, 2012).

Tendo isso em vista, o organograma do Departamento de Defesa Nacional no ano de 2014 era o seguinte:

Figura 10 – Organograma do Departamento de Defesa Nacional Canadense em 2014



Fonte: Canadá (2014).

A respeito das doutrinas conjuntas, em meados da década de 1990, percebeu-se como fundamental que houvesse uma maior clareza terminológica principalmente no que dizia respeito às operações conjuntas, assim como destacou-se, também, a importância de um Quartel-General da Força Tarefa Conjunta sob a responsabilidade de um Comandante Conjunto. A partir disso, como resultado, foi dado o ponta pé inicial para que fosse elaborada uma doutrina de operações conjuntas. No final dessa década, foi confeccionado o documento “*Shaping Future of Canadian Defence: A Strategy for 2020*”, o qual determinou como cruciais alguns elementos (GARNETT, 2003). Dentre esses elementos, *jointness* foi estabelecido como um conceito responsável por,

Identificar e fortalecer as capacidades específicas que permitirão as Forças Canadenses a responder às prioridades de segurança do país, fornecer uma capacidade conjunta para lidar com armas de destruição em massa, operações de informação e outras ameaças assimétricas e formar parcerias contra ameaças com aliados nacionais e internacionais (GARNETT, 2003, p. 6, tradução nossa¹²⁵).

Além disso, no setor de comando e controle estabeleceu-se que o processo de *jointness* deveria ser aprofundado, assim como no setor de logística e de inteligência. Nesse sentido, esse aprimoramento da sinergia contribuiria para a eficácia das próprias doutrinas (*ibidem*). No entanto, apesar desse impulso inicial, em 2000, Ward *et al.* (2000) escreviam como as FAC sofriam da dificuldade atrelada à não existência de uma doutrina similar compartilhada, o que, consequentemente, afetava também a existência de uma arquitetura voltada para a comunicação comum entre essas, impactando no desempenho das forças na *Task Force* do Kosovo, por exemplo. Para os autores, muito ainda deveria ser feito e aprimorado em termos do desenvolvimento da interoperabilidade. Em 2002, desenvolvimento tinha sido percebido no que se refere à produção das doutrinas conjuntas canadenses, o país continuava às margens dos documentos e publicações da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Decorrente do processo que deu início à Transformação na defesa do Canadá, em 2005, a necessidade e a relevância de uma doutrina conjunta foram destacadas e algumas publicações foram feitas nesse sentido. Algumas das quais serão apresentadas com mais detalhes em seguida. Não obstante, em 2007, o desenvolvimento da doutrina conjunta ainda se mostrava algo precário e sem o rigor necessário, o que, consequentemente, afetava também os treinamentos e a educação profissional militar conjuntos, que, por sua vez, não ocorriam de maneira coerente com o propósito do conceito de *jointness*. Dentre os problemas, se percebia ausência no que tange à delimitação específica de quais seriam as funções desempenhadas pelas forças, bem como no que se refere ao estabelecimento de uma taxonomia operacional tanto das funções quanto dos métodos (RODGER, 2016; ENGLISH, 2018).

Em 2008, foi publicado o documento “O Processo de Planejamento Operacional das Forças Canadenses¹²⁶”, o qual veio para substituir o anterior datado de 2002 que, por sua vez, foi publicado em sucessão ao “Manual de Emprego de Força¹²⁷” de 1999. O documento levou em consideração a importância de atualização das doutrinas frente à mudança de cenário e ao

¹²⁵ “Identify and strengthen those specific capabilities that enable the CF to fulfil Canadian security priorities, deliver a joint capability to deal with weapons of mass destruction, information operations and other asymmetric threats, and form counter- threat partnerships with domestic and international partners” (GARNETT, 2003, p. 6).

¹²⁶ Em inglês, *The Canadian Forces Operational Planning Process (OPP)*.

¹²⁷ Em inglês, *Force Employment Manual*.

surgimento de novos conceitos, tais quais Desenho Estratégico Operacional e Abordagem Baseada em Efeitos. No plano estratégico esse documento determina o emprego conjunto da Marinha, do Exército e da Força Aérea, assim como no nível operacional estabelece a necessidade de sincronização conjunta (CANADÁ, 2008):

Portanto, é de vital importância que todos os componentes se concentrem no objetivo conjunto geral. Assim, a designação de onde a força deve ser concentrada deve ser entendida por todos os componentes: terrestre, marítimo, aeroespacial e forças especiais. (...) Essa sincronização é possível por meio de um plano de campanha que emprega um projeto operacional baseado em conceitos operacionais comuns (CANADÁ, 2008, p. 4, tradução nossa¹²⁸).

Essa abordagem conjunta é tida como fundamental, inclusive, devido ao espectro de ameaças assimétricas consideradas pelo documento. No ano seguinte, publicou-se a “Doutrina Militar Canadense”, a qual é de aplicação tanto conjunta quanto nas operações individuais das FAC. No que compete à conceituação de “doutrina conjunta”, segundo o material, seu propósito é o de dar as diretrizes tanto para a organização quanto para o emprego das forças de maneira conjunta. Além disso, delimita que, tendo a interoperabilidade como objetivo, as doutrinas militares do país devem estar em diálogo com as doutrinas dos seus principais aliados e alianças (Estados Unidos, Reino Unido, Austrália; Nova Zelândia e a OTAN). Ademais, sempre que as forças forem empregadas em operações conjuntas, a principal definição para essa conformação será chamada de *Joint Task Force*, estando essas subordinadas ao Comando de Operações Conjuntas do Canadá (CANADÁ, 2009; RODGER, 2016).

Tendo tudo isso em vista, a doutrina entende a interoperabilidade como conceito fundamental para a execução das operações do tipo conjunta e combinada, uma vez que ajudaria a mitigar os obstáculos em termos de sinergia e entendimento mútuo. Por isso que para ser interoperável é necessário que as FAC sejam consistentes em termos tecnológicos, de treinamento, doutrinários e de procedimentos entre si e entre seus aliados, para que assim seja possível o intercâmbio, seja de informações ou seja entre sistemas (CANADÁ, 2009).

Em 2010, foi publicado o documento “CFJP 3.0 Operation”, o qual veio em substituição à publicação, de 2005, do “CF Operations”. Tal material determinou aspectos relacionados às *Joint Task Force*, estabelecendo as principais funções, missões e responsabilidades tanto no cenário operacional quanto no cenário estratégico das FAC. Com isso, esperava-se que fossem

¹²⁸ “It is therefore vitally important that all components be focused on the overall joint objective. Thus the designation of where force must be concentrated must be understood by all components: land, maritime, aerospace, and special forces. (...) This synchronization is made possible through a campaign plan that employs an operational design founded upon common operational concepts” (CANADÁ, 2008, p. 4).

possibilitados “o comando e o emprego eficazes das forças de maneira conjunta, no país e no exterior, hoje e no futuro” (CANADÁ, 2010, p. v, tradução nossa¹²⁹). O documento, inicialmente, oferece um quadro conceitual sobre operações conjuntas, apresentando o que já se sabe sobre a definição do termo. Contudo, para além dessa questão conceitual, indica também que a doutrina conjunta do país está em sinergia com as terminologias, doutrinas, práticas e procedimentos que são considerados como referenciais internacionalmente.

São apresentados também alguns critérios para as operações conjuntas, que precisam ser amplamente compreendidos e considerados quando do planejamento da ação. Entre os principais estão: transparência, uma vez que a missão precisa ser claramente entendida entre todas as partes envolvidas; unidade de comando, tendo em vista que é fundamental que exista coesão no processo de planejamento e de execução de uma missão conjunta, tornando fundamental que se responda a um único comandante; unidade de esforço, de modo a gerar coordenação e cooperação entre os atores envolvidos na operação (CANADÁ, 2010). Para além dessas considerações, o documento aborda de maneira específica quais são as prováveis contribuições que cada uma das suas forças pode dar nas operações conjuntas, tanto do componente marítimo, quanto dos componentes terrestres, aéreos, e das forças especiais¹³⁰. Além disso, delimita claramente o escopo das operações, quais devem ser as prioridades, os elementos que devem ser considerados, os estágios, os papéis e responsabilidades de cada comando, entre outros. Esse documento, de acordo com Vicent (2019), é o que se tem de mais recente quanto à doutrina de operações conjuntas no país.

Contudo, cabe um adendo para melhor delimitação do conteúdo apresentado. Em termos de interoperabilidade, o Canadá, ao longo da sua história, tem uma importante trajetória de participação em operações combinadas (que envolve as forças armadas de mais de um país) (HENAUT, 2003). Isso, em alguma medida, serviu também para fortalecer a interoperabilidade das FAC, uma vez que nessas operações multinacionais há troca de experiência entre os países e muitas das ações precisam ser padronizadas:

Essas oportunidades incluem cargos em cursos de treinamento técnico e de pessoal, troca de posições individual com outras forças armadas, intercâmbio e formação de pequenas unidades, assim como participação em nível de unidades em grandes exercícios internacionais (HENAUT, 2003, p. 3, tradução nossa¹³¹).

¹²⁹ “It will enable effective joint forces command and employment, at home and abroad, today and in the future” (CANADÁ, 2010, p. v).

¹³⁰ Cf. Canada (2010).

¹³¹ “These opportunities include positions on staff and technical training courses, individual exchange positions with other armed forces, small unit exchanges and formation and unit level participation in major international exercises” (HENAUT, 2003, p. 3).

Muito das experiências tidas em operações internacionais pode ajudar a explicar o desempenho militar canadense. De acordo com Nichol (2014), por exemplo, em face das suas deficiências organizacionais de defesa no pós-Guerra Fria, o país teria seguido os passos dos Estados Unidos e do Reino Unido quanto a busca pelo aprofundamento de *jointness*. Os Estados Unidos, através do *Goldwater-Nichols Act* de 1986, iniciaram esse processo, preconizando as ações conjuntas entre suas forças militares. O Reino Unido, por sua vez, decidiu igualmente por planejar e conduzir seus assuntos militares de uma forma muito mais conjunta. As iniciativas desses países conduziram o Canadá a esse processo, uma vez que “para trabalhar em coalizão com seus aliados, o Canadá precisava se tornar ‘conjunto’” (NICHOL, 2014, p. 1, tradução¹³² e destaque nossos). Com isso, é possível afirmar que o que impulsionou o país a desenvolver sua capacidade conjunta muito se deve à influência da adoção de *jointness* pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido. Era esperando, então, a MRC, o EC, a FARC e as Forças Especiais Canadenses fossem capazes de agir em conjunto, para que se pudesse desempenhar um bom papel de interoperar com outras forças armadas em operações de coalizão (BOUCHARD, 2010). Contudo, como visto anteriormente, a unificação, da forma que foi realizada nas FAC, não correspondeu aos preceitos de *jointness*, tendo esse conceito evoluído mais posteriormente.

A OTAN, da qual o Canadá faz parte, é inclusive um mecanismo fomentador da interoperabilidade em nível de operação combinada, mas também realiza incentivos para que a interoperabilidade seja aprimorada a nível de operação conjunta (BOUCHARD, 2010), uma vez que:

O aumento de *jointness* daria à FC maior flexibilidade ao participar de coalizões multinacionais, com o adicional de ser uma força mais eficaz nas operações domésticas. As FC devem se esforçar para serem interoperáveis tanto nos ambientes combinados quanto nos ambientes conjuntos (BOUCHARD, 2010, p. 39, tradução nossa¹³³).

Nos anos mais recentes tem-se percebido uma melhor incorporação de *jointness* na instituição. A existência de comitês e conselhos conjuntos, os quais são responsáveis pelas operações tanto domésticas quanto internacionais das FAC, busca garantir que a interoperabilidade seja sempre aprimorada, desde o desenvolvimento de doutrinas conjuntas,

¹³² “To work in coalition with her allies, Canada needed to become joint” (NICHOL, 2014, p. 1).

¹³³ “Increase jointness would provide the CF with greater flexibility when operating as part of multinational coalitions with the added bonus of being a more effective force in domestic operations. The CF must strive to be interoperable within both the combined and joint environments” (BOUCHARD, 2010, p. 39).

até a preconização de cursos de educação profissional para militares oficiais das mais altas patentes voltados para a ação conjunta (RODGER, 2016).

Sabe-se, como visto no capítulo anterior, que *jointness* não se desvincula do aspecto doutrinário, da mesma forma a doutrina deve ter conexão direta com a formação militar. No caso do Canadá, iniciativa em prol desse objetivo foi percebida, em 1947, com a unificação das escolas das FAC, em que deixaram de existir três escolas diferentes, passando a existir apenas um curso, responsável por proporcionar “treinamento básico comum para todos os oficiais, facilitando um melhor entendimento entre os oficiais das diferentes instituições” (NICHOL, 2014, p. 1, tradução nossa¹³⁴).

É necessário levar com conta que todo o processo que perpassa a educação militar também se molda a depender do cenário da segurança internacional. Após os ataques em 11 de setembro de 2001, cresceu a percepção de que os líderes militares precisavam de uma formação voltada para lidar com esse ambiente complexo. Não obstante, o que é possível perceber é a existência de cursos que optam por adotar *jointness* como parte fundamental da formação, enquanto outros não, fazendo com que esse não seja um requisito obrigatório para a educação profissional militar de alguns oficiais. De acordo com Rodger (2016), o *Joint Command and Staff Program* é o primeiro curso que enxerga a questão da educação conjunta à luz de alguma relevância. Contudo, ainda assim, o conhecimento fornecido não é satisfatório, principalmente ao considerar que a educação conjunta entre as forças só ocorre no nível dos oficiais seniores e abrange apenas uma noção básica das capacidades dos outros ramos, além de ser selecionado apenas um pequeno número de oficiais para fazer o curso, limitando o alcance do conhecimento (COOMBS, 2011).

O documento *Canadian Forces Professional Development*, desenvolvido em 2003 e atualizado pela última vez em 2017, se volta para o estabelecimento de critérios para o desenvolvimento da formação profissional dos oficiais. Dentre os quais está um maior entendimento sobre as operações conjuntas e combinadas e o desenvolvimento da habilidade necessária para planejar e dar consecução às operações conjuntas (CANADÁ, 2017a). Apesar desse documento estar voltado para o ensino de oficiais, em algumas escolas militares canadenses, como a *Canadian Forces School of Communications and Electronics*, a *Canadian Army Command and Staff College* e a *Naval Fleet School Atlantic and Pacific*, é possível

¹³⁴ “providing common basic training for all officers facilitating better understanding between officers of the different institutions” (NICHOL, 2014, p. 1).

perceber a busca pela profissionalização com um entendimento conjunto abarcando desde as patentes militares mais juniores. Isso tendo como base o documento citado em momentos anteriores, o “O Processo de Planejamento Operacional das Forças Canadenses”, se referindo a um “processo analítico de nível conjunto para o planejamento da missão” (STEWART, 2019, p. 4, tradução nossa¹³⁵).

Além disso, nos últimos anos tem sido possível notar um esforço por parte do Departamento de Defesa Nacional para divulgar mais publicações e literaturas no geral, mas também voltadas para a questão da ação conjunta, que ajudam a atualizar as percepções e entendimento sobre educação e treinamento conjuntos. Ainda que o material não seja, de forma específica, direcionado ao tema trará alguma contribuição a respeito de aspectos culturais, doutrinários, organizacionais, profissionais, entre outros, acerca de *jointness* (STEWART, 2019).

Realizada essa explanação, no subtópico final a seguir serão apresentados o contexto e os desdobramentos relacionados ao Planejamento Baseado em Capacidades de forma mais específica no Canadá. Permitindo entender como o país tem conduzido seu processo no sentido da metodologia preconizada e dando mais subsídios comparativos para a análise final de presente trabalho, além de insumos para se pensar o caso do Brasil.

3.4 A metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades na Defesa do Canadá

Como visto no primeiro capítulo, o Canadá faz parte do programa que originou o relatório responsável por fundamentar o Planejamento Baseado em Capacidades, o *The Technical Cooperation Program* (WALKER, 2005). Assim como os outros membros do programa, o país faz uso do conceito de capacidade para poder realizar o planejamento de longo prazo da sua estrutura de força. No entanto, cabe contextualizar que a adoção do PBC no Canadá, assim como em outros países, possui uma relação estreita com a queda do bloco soviético e o fim da Guerra Fria. Esse contexto foi crucial também para o Canadá, pois o país a partir de então precisou repensar e aprimorar seu planejamento estratégico (CLAUDE, 2005; LODER, 2017).

¹³⁵ “The education is typically specialized around the process of Operational Planning Procedure (OPP), a joint level analytical process for mission planning” (STEWART, 2019, p. 4).

O Planejamento Baseado em Capacidades no Canadá está enraizado no Livro Branco de Defesa de 1994 que culminou na “Estratégia 2020”, de 1999, a qual buscou delimitar a alçada da visão de defesa nacional canadense. O escopo da estratégia preconizava uma estrutura de força voltada para serviços mais modernos, capazes de se inserirem em operações tanto domésticas quanto no exterior com rapidez e adaptabilidade, fosse em operações conjuntas ou combinadas. Toda a noção de emprego de força deveria estar, então, voltada para atender a essa visão de defesa nacional, e o PBC foi selecionado com a metodologia capaz de fornecer um planejamento integrado e de indicar as habilidades necessárias para a força futura (CLAUDE, 2005; GARNETT, 2001). No entendimento canadense sobre o PBC, fica estabelecido que o processo, de maneira geral, “sistematicamente determina as opções de forças mais apropriadas para cumprir os objetivos nacionais” (MA, 2019, p. 1, tradução nossa¹³⁶).

Apesar dessas considerações iniciais, o ano de 2005 é o ano que se pode afirmar que o PBC foi oficialmente iniciado no Canadá. Seu primeiro ciclo foi completado em 2008, o qual resultou em um roteiro de capacidades estratégicas e que é característica fundamental para o planejamento de capacidades futuras e para o plano de investimentos de defesa (LODER, 2017), principalmente por ter como resultado a elaboração de um relatório que fornece um *feedback* do processo. Alguns dos documentos que serviram de insumo para esse processo serão abordados pontualmente em seguida.

O *Defence Planning Guidance*, de 2001, foi um dos primeiros documentos a serem elaborado em diálogo com o PBC ao “pela primeira vez fornecer uma orientação formal para o uso de cenários de planejamento de força e objetivos de capacidade”, isso tendo como base a *Canadian Joint Task List* (GARNETT, 2001). No ano de 2002, por sua vez, foi realizada a divulgação do *Capability Outlook 2002-2012*, documento responsável por “proporcionar um exemplo inicial da aplicação dessa metodologia às capacidades existentes e futuras das FC e identificar as lacunas de capacidades futuras e as áreas prioritárias para reinvestimento” (HARTFIEL, 2010, p. 338, tradução nossa¹³⁷). Além disso, o conteúdo do documento também destacou a importância de que as deficiências de capacidades futuras fossem consideradas prioridades e que também se levassem em conta os recursos disponíveis.

¹³⁶ “Capability Based Planning (CBP) (Chief of Force Development 2014) refers to the process of systematically determining the most appropriate force options to meet national aims” (MA, 2019, p. 1).

¹³⁷ “Capability Outlook 2002–2012 provides an early example of the application of this methodology to the CF’s existing and projected capabilities and identifies projected capability gaps and priority areas for reinvestment” (HARTFIEL, 2010, p. 338).

Já o documento de 2005 que define a política de defesa do Canadá, abordado em momentos anteriores, teve como contribuição ao PBC o incentivo para a elaboração de uma espécie de material que apresenta o plano de capacidades de defesa, nomeado nesses termos, o “Plano de Capacidade de Defesa”. Enquanto isso, a primeira estratégia de defesa do Canadá, datada de 2008, e já citada anteriormente por dar incentivos fundamentais ao processo de Transformação no país, determinou a necessidade de que capacidades militares fossem identificadas para se alcançar os objetivos de defesa canadenses. É fruto dessa diretriz política¹³⁸ que passou a existir o documento “Diretrizes Estratégicas de Defesa”, responsável por estabelecer as referências principais para que a política de defesa estivesse presente tanto no desenvolvimento, quando na geração e no emprego de força, destacando a necessidade de que esse processo passe por renovação a cada três-cinco anos. Nesse mesmo ano o primeiro “Roteiro de Capacidade Estratégica” foi publicado e sua produção em ciclos¹³⁹ de três anos estabelecida. Todas essas publicações tinham como objetivo o estabelecimento de uma mudança que conduziria as FAC a um desenho de força mais efetivo e sustentável (GARNETT, 2001; DESGAGNE, 2009).

Além disso, em momentos posteriores, poderá se perceber que o Planejamento Baseado em Capacidades também recebe incentivos do documento “O Ambiente de Segurança Futuro”. Cabe destacar que, em grande medida, a metodologia do PBC, nesses anos iniciais da sua implementação, era conduzida pelo material *Force Development and Capability Based Planning – CFD Handbook*¹⁴⁰ (DESGAGNE, 2009).

De acordo com o documento *Evaluation of Defence Capability*, o PBC vem sendo utilizado pelas Forças Armadas do Canadá há um bom tempo, e é peça chave para que sejam feitas escolhas atreladas ao Desenvolvimento de Força. Ao longo dos anos a metodologia tem mostrado uma evolução positiva e é até mesmo considerada como um “processo relativamente maduro” (CANADÁ, 2017b, p. 10). O decurso acontece por meio de ciclos que duram três anos¹⁴¹. Esses ciclos do PBC contam com o papel fundamental do Chefe de Desenvolvimento

¹³⁸ É importante relembrar que, no PBC, as diretrizes políticas devem ser convertidas em objetivos.

¹³⁹ O Diretor-Geral de Integração das Capacidades e da Estrutura é o responsável por todo o processo de desenvolvimento de força institucional, para tanto, dentre as suas funções está identificar, dentro de um ciclo, os desafios para a continuidade do PBC, visando aprimorar o que for necessário para que melhorias sejam implementadas e seja evitada a repetição dos problemas nos ciclos seguintes (TAYLOR, 2017).

¹⁴⁰ Apesar de diversos autores mais antigos citarem, de forma recorrente, tal material, não foi mais possível encontrar o conteúdo disponibilizado na internet.

¹⁴¹ A lógica por trás dos ciclos é que uma análise seja feita nesse período e que se avaliem os pontos fortes e as deficiências das capacidades que estão atreladas a um cenário específico ou a um conjunto de cenários futuros (HÉRBERT, 2017).

de Força, cuja função se ancora na harmonização, na sincronização, bem como na integração das atividades das FAC que se relacionem ao Desenvolvimento de Força. Dessa maneira, ao centralizar o controle dessa forma e tendo esse chefe a responsabilidade de gerenciar a padronização de todo o ciclo, quantos existirem, o decurso tende a “garantir que os requisitos conjuntos sejam ouvidos e que um consenso razoável possa ser estabelecido sobre os futuros requisitos de capacidade de todos os componentes da FAC” (CANADÁ, 2017b, p. 11, tradução nossa¹⁴²). Além disso, o PBC conta também com insumos do Centro de Pesquisa e Análise Operacionais (MA, 2019).

Tendo isso em vista, o planejamento de força, através do qual se determina a aplicação do conceito de emprego, deve se voltar para a construção de uma matriz de capacidades desejadas e também para a *Canadian Joint Task List*¹⁴³, com base nos preceitos do PBC. A função da matriz é a de separar as capacidades de acordo com as seguintes classificações: estratégico-militares, operacionais de contexto domésticos, operacionais de contexto internacional e as táticas. Além disso, as capacidades são separadas a partir de um *ranking* de acordo com as prioridades de defesa, determinados a partir de alto, médio ou baixo nível de importância (CLAUDE, 2005).

Quanto à conceituação de capacidade militar, o Departamento de Defesa Nacional a define como sendo “uma habilidade particular que contribui para a produção de um efeito desejado em um dado ambiente dentro de um tempo especificado e a sustentação do efeito pelo período projetado” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 6, tradução nossa¹⁴⁴). As capacidades militares canadenses são distribuídas em domínios. Essa distribuição é tida como a “estrutura de capacidade” e nomeia-se *Joint Capability Framework*, sendo os seis domínios principais os seguintes: Comando; Sentido; Ação; Salvaguarda; Sustento; e Geração. Por sua vez, cada um desses domínios possui capacidades específicas. A título de exemplo, o domínio “agir” possui capacidades tais quais: a produção de efeitos aeroespaciais, a produção de efeitos terrestres e a produção de efeitos marítimos. Cada capacidade possui funções e cada função possui atividades. Por exemplo: a capacidade de produção de efeitos aeroespaciais tem, dentre suas

¹⁴² “Centralized control ensures that joint requirements are heard and that reasonable consensus can be established over the future capability requirements of all CAF components “CANADA, 2017b, p. 11).

¹⁴³ O propósito desse documento seria o de possibilitar uma gama de tarefas operacionais nas quais as definições de capacidades deveriam estar embasadas, sob o objetivo de proporcionar mais clareza aos assuntos de PBC (STEELE, 2019).

¹⁴⁴ “A particular ability that contributes to the production of a desired effect in a given environment within a specified time and the sustainment of the effect for a design period” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 6).

funções, o papel de proporcionar liberdade de manobra no espaço aéreo, e essa função tem, entre suas atividades, a proteção dos próprios ativos aeroespaciais (*ibidem*).

A sigla utilizada para se referir aos elementos de capacidades da defesa canadense é PRICIE, a qual se refere a: pessoal (*personnel*); pesquisa e desenvolvimento/pesquisa operacional (*research and development/operacional research*), infraestrutura e organização (*infrastructure and organisation*); conceitos, doutrina e treinamento coletivo (*concepts, doctrine and collective training*); infraestrutura de tecnologia da informação (*IT infrasctruture*); equipamento, suprimentos e serviços (*equipment, supplies and services*) (DE SPIEGELEIRE, 2011; TALIAFERRO *et al.*, 2019).

Considerando que o Canadá é um país que participaativamente de operações fora do próprio território, para identificar que uma capacidade é definida como alta prioridade normalmente essa não pode ser transferível a outra nação, ou as condições estratégicas do emprego de força determinam que o nível de prioridade da capacidade, para que se obtenha sucesso, deve ser alto. Enquanto o nível médio a capacidade é considerada como importante, mas nem sempre desempenhar um papel de liderança quanto aquela capacidade específica vai ser necessário. Por fim, o nível mínimo de capacidade vai depender também no cenário estratégico, de questões como custo, por exemplo, e não requerem que o Canadá assuma função de liderança quanto a ela, logo, esse seria uma capacidade que teria baixo nível de prioridade para a defesa (CLAUDE, 2005).

No que se refere a percepção sobre o Planejamento Baseado em Capacidades no contexto das FAC, entende-se que:

No contexto das Forças Canadenses, o planejamento de capacidade é o processo que traduz a política em metas de capacidade específicas do cenário em termos de “componentes que permitem a realização de tarefas e a criação de efeitos”. A etapa que traduz os cenários em metas é conhecida como Análise de Capacidade, que representa a maior parte do trabalho. Do desenvolvimento dessas metas, surge o processo de Gestão de Capacidades, que determina os meios para melhor entregar as capacidades (DESGAGNÉ, 2009, p. 70, tradução nossa¹⁴⁵).

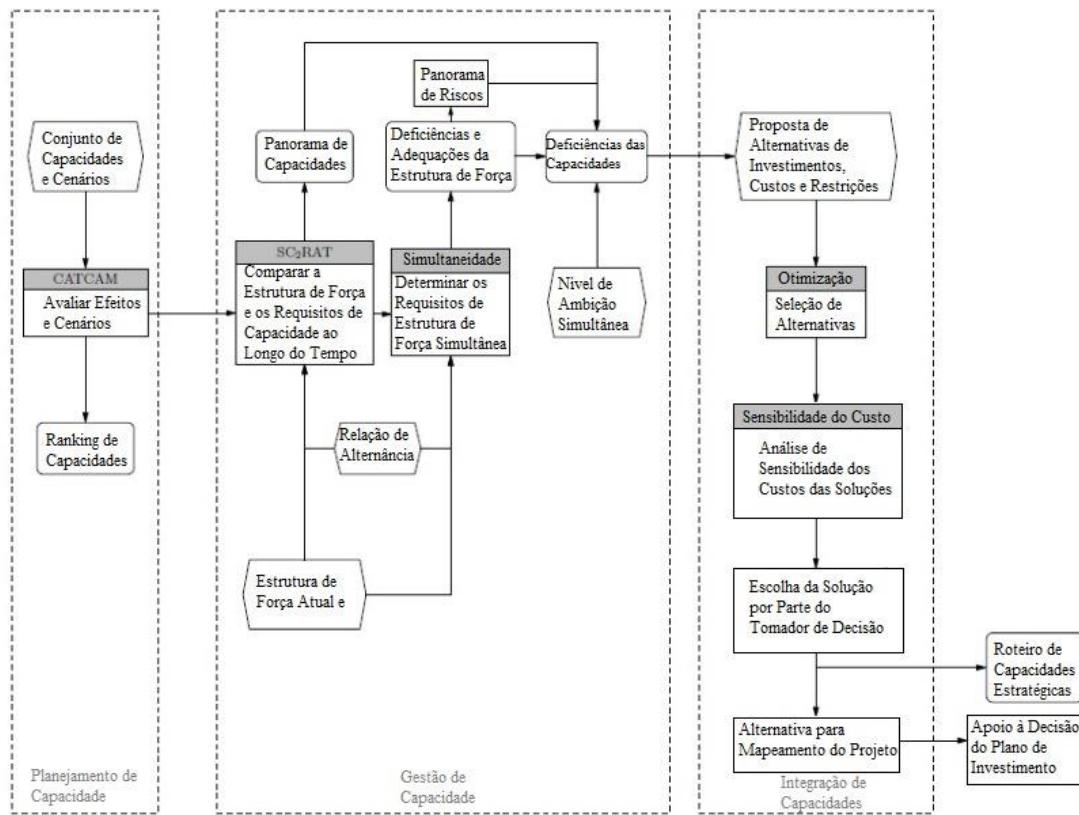
Contudo, antes de aprofundar no entendimento dessa abordagem, é importante destacar que o Planejamento Baseado em Capacidades no Canadá faz parte de um processo maior, que

¹⁴⁵ In the Canadian Forces context, capability planning is the process that translates policy into scenario-specific capability goals in terms of “components that enable the accomplishment of tasks and the creation of effects.” The step that translates the scenarios into goals is referred to as Capability Analysis, which represents the bulk of the work. From the development of these goals, stems the Capability Management process, which determines the means to best deliver the capabilities (DESGAGNÉ, 2009, p. 70).

é o Desenvolvimento de Força, o qual, por sua vez, está inserido na estrutura de tomada de decisão do Departamento de Defesa Nacional e das FAC e depende das decisões realizadas pelo Ministro de Defesa e pelo Chefe de Estado-Maior de Defesa. O PBC é apenas uma das etapas do Desenvolvimento de Força, contudo ele sofre e tem impacto direto em outras etapas. A etapa anterior a ele é a das diretrizes estratégicas, tais diretrizes geram os incentivos fundamentais para o PBC. O PBC propriamente dito se divide em dois momentos: na análise de segurança futura, a qual considera o ambiente futuro de segurança e gera os cenários de planejamento de força, levando a refletir, assim as capacidades existentes, que podem vir a existir no futuro, ou que não existem, mas que serão fundamentais para lidar com os cenários futuros; e na engrenagem analítica do planejamento em si (REMPPEL, 2010).

De forma mais detalhada, o processo analítico do PBC está dividido em três sessões que se interligam, a saber: planejamento de capacidade, gestão de capacidade e integração de capacidade. Essas sessões podem ser entendidas também como fases, respectivamente nomeadas de iniciação (fase um), avaliação (fase dois) e integração (fase três), as quais correspondem a cada ano do ciclo do PBC (REMPPEL, 2010; DIXSON; MA, 2018). Esse processo, fundamentado no modelo proposto pelo *The Technical Cooperation Program*, pode ser visto na figura a seguir, que demonstra os incentivos que desempenham um papel de fio condutor:

Figura 11 – Processo analítico do PBC do Canadá



Fonte: Tradução nossa, 2021. Figura original presente em Rempel (2010).

Na fase de planejamento (fase um ou de iniciação) as ferramentas do Planejamento Baseado em Capacidades são atualizadas e aprovadas, são desenvolvidos os estímulos necessários para as fases seguintes, e é onde está contido o conjunto de capacidades exigidas pelos cenários. Cenários esses elaborados com base nas situações que demandarão o desdobramento operacional das FAC. É nela também em que ocorre a avaliação dos efeitos das missões em cada um dos cenários, sendo o conjunto de capacidades (o *Joint Capability Framework*) também avaliado para identificar se os elementos contidos nesse conjunto seriam capazes de atender os efeitos esperados. A partir disso é elaborado o *ranking*, previamente citado, dessas capacidades. A fase da gestão de capacidade (fase dois ou de avaliação) é voltada para estabelecer como as FAC proverão os elementos da capacidade. Assim, é realizada uma comparação das estruturas de forças e das capacidades que foram mais necessárias/utilizadas ao longo do tempo, para então determinar os requisitos de estrutura de força contemporânea. A partir disso, obtém-se um “resultado provisório” de capacidade e de risco operacional para o sucesso de um determinado cenário ao longo do tempo. Tendo ponderado essas questões, são definidas as deficiências de capacidade das FAC levando em consideração cada cenário pré-estabelecido na fase anterior (REMPEL, 2010; MA, 2019; DIXSON; MA, 2018),

A Fase 2 é conduzida por uma equipe de cerca de 20 Especialistas no Assunto de toda as FAC, cujas experiências abrangem todos os domínios de capacidade. Essa equipe é chamada de Equipe de Planejamento de Capacidade Conjunta (EPCC) e é composta principalmente por militares, complementados por alguns especialistas civis. O tamanho exato e a composição da equipe mudam dependendo da experiência necessária para qualquer um dos cenários específicos. Uma EPCC é liderada por uma equipe de dois oficiais militares nas patentes de Major e Tenente-Coronel (MA, 2018, p. 3, tradução nossa¹⁴⁶).

Em seguida, na fase de integração das capacidades (ou fase três), é realizada a integração dos resultados obtidos na fase dois e, a partir disso, é produzido o produto final do PBC. Para tanto, são feitas propostas alternativas para que se possa lidar com as deficiências identificadas, principalmente tendo em vista o plano de investimento existente, assim, leva-se em consideração o investimento, aos custos e as restrições. Em seguida uma seleção de alternativas para cada uma das deficiências é ponderada, leva-se em consideração os custos dessas, o tomador de decisão opta pelas soluções, e a partir disso se tem uma alternativa para o mapeamento do projeto proposto e a elaboração do Roteiro de Capacidade Estratégica. Todo esse processo acaba por ser abrangente e torna necessária a adoção de uma percepção conjunta e integrada, tanto para que a capacidade seja desenvolvida, quanto para que todas sejam sustentáveis (DIXSON; MA; 2018; REMPEL, 2010; DESGAGNÉ, 2009).

Findado todo esse procedimento e suas etapas, tem-se, como resultado, a elaboração do documento “Plano de Capacidade de Defesa”, o qual determina “quais escolhas de capacidades foram feitas, explicando o porquê, como e quando sobre as aquisições ou ‘desinvestimentos’, dentro de um período de vinte anos” (DESGAGNÉ, 2009, p. 71-72, tradução nossa¹⁴⁷), e garante a aprovação política do plano.

Quanto aos horizontes de planejamento, o Canadá delimita três:

O Horizonte Um é por um período máximo de cinco anos e busca fornecer capacidade de formas já identificadas. O Horizonte Dois dura de cinco a quinze anos e se concentra em fornecer as capacidades, previamente identificadas, de maneiras melhores. O Horizonte Três é para dez a trinta anos e determina se as capacidades são

¹⁴⁶ Phase 2 is conducted by a team of roughly 20 Subject Matter Experts (SME) from across the CAF whose expertise crosses all capability domains. This team is called the Joint Capability Planning Team (JCPT) and is composed mostly of military members supplemented by some civilian specialists. The exact size and composition of the team changes depending upon the expertise needed for any specific scenario. A JCPT is led by a team of two military officers at the Major and Lieutenant-Colonel rank (DIXSON; MA, 2018, p. 3).

¹⁴⁷ The final output from this process is a Defence Capability Plan (DCP), which directs what capability choices have been made, answering the why, how and when of acquisition or divestment over a twenty year period (DESGAGNE, 2009, p. 71-72).

necessárias no futuro previsto, além de explorar formas radicalmente novas de fornecer capacidades (CLAUDE, 2005, p. 10, tradução nossa¹⁴⁸).

De forma específica no horizonte um o foco está em manter e aprimorar as capacidades já existentes, enquanto no horizonte dois o objetivo é o de substituir ou aprimorar tais capacidades e, por fim, o horizonte três se relaciona muito mais com a natureza da capacidade, bem como o nível de mudança tecnológica percebido (MOODY, 2005).

Para que se tenha uma percepção padronizada sobre o PBC e sobre as capacidades que serão fundamentais no futuro, tanto o Departamento de Defesa Nacional quanto as FAC se fundamentam no documento *O Ambiente de Segurança Futuro*¹⁴⁹ (CANADÁ, 2017b). Contudo, no que tange aos cenários, ao invés de uma maior variedade, o DDN prefere utilizar uma ferramenta que identifica com qual frequência determinadas capacidades são necessárias em alguns cenários específicos, preferindo assim a adoção de uma percepção que leva em consideração uma menor gama desses, para tornar o processo mais preciso haja visto o ambiente de incertezas (CLAUDE, 2005).

Toda essa estrutura de planejamento de defesa do Canadá tem um mecanismo importante no que se refere aos gastos de defesa. Como visto nos subtópicos anteriores, o setor de defesa do Canadá é detentor de um percentual orçamentário modesto, por isso é fundamental que se evitem duplicações e, consequentemente, gastos desnecessários. Tendo isso em vista, uma das últimas fases da metodologia do PBC, na forma em que é desenvolvida no país, se dedica a evitar que duplicações ocorram,

Existe um mecanismo formal nas últimas etapas do processo de PBC - o investimento, desinvestimento ou decisão sustentável - para garantir que a duplicação não ocorra ou persista. Em geral, o Chefe de Desenvolvimento de Força garante que capacidades duplicadas, sejam elas estruturais ou baseadas em plataforma, não ocorram ou continuem a existir. A probabilidade de duplicação ocorrer ou persistir nas FAC é, portanto, mínima (CANADÁ, 2017b, p. 25, tradução nossa¹⁵⁰).

¹⁴⁸ “Horizon One is for a maximum of five years and seeks to deliver capability in already identified ways. Horizon Two is for five to fifteen years and focuses on delivering already identified capabilities in better ways. Horizon Three is for ten to thirty years and determines if capabilities are needed in the anticipated future, in addition to exploring radically new ways of delivering capabilities” (CLAUDE, 2005, p. 11).

¹⁴⁹ *The Future Security Environment*, em inglês.

¹⁵⁰ “A formal mechanism exists in the last steps of CBP process - the investment, divestment or sustainment decision - to ensure that duplication does not occur or persist. In general, CFD ensures that duplicate capabilities, whether structural or platform based, do not occur or continue to exist. The likelihood of duplication occurring or persisting in the CAF is therefore minimal” (CANADÁ, 2017b, p. 25).

Em termos de evolução, o Planejamento Baseado em Capacidades no Canadá tem se voltado para uma estruturação de departamentos conjuntos, de modo que tais departamentos sejam capazes de utilizar os mesmos parâmetros em suas operações militares, de modo a conseguirem transformar as missões em capacidades. Missões essas que se relacionam diretamente com os cenários de planejamento de força bem como de planejamento futuro. Desse modo, é com base na sua *Joint Task List* que o Canadá realiza o emprego de força e desenvolve suas capacidades, alimentando, sobretudo, a necessidade de que o planejamento ocorra de maneira integrada (CLAUDE, 2005).

Em 2016, finalizou-se o processo de ações corretivas pelo qual a metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades no Canadá passou. Desde sua implementação o PBC funcionava de acordo com sua estrutura analítica inicial, contudo percebeu-se que eram necessários ajustes no que tange aos métodos analíticos utilizados e, com isso, alguns foram substituídos e outros alterados, visando uma maior profundidade. As mudanças decorrentes dessa atualização são fruto dos *feedbacks* obtidos após cada ciclo de três anos. Cabe destacar que a estrutura analítica apresentada anteriormente, por sua vez, já leva em consideração as modificações realizadas da segunda “rodada” do PBC, e uma das ferramentas introduzidas foi a capacidade de se observar tanto as deficiências quanto as adequações dos elementos de estrutura de força. Fruto dessa ação corretiva “o resultado esperado do Planejamento Baseado em Capacidades não mudou, mas sua eficácia melhorou após uma única iteração” (LODER, 2017, p. 7, tradução nossa¹⁵¹).

Atualmente, após essas modificações realizadas quanto a estrutura analítica do PBC, um dos documentos que fornece o insumo necessário para direcionar e ditar as prioridades tanto dos cenários de planejamento quanto das capacidades de defesa, além de o “O Ambiente de Segurança Futuro”, é o *Strong, Secure, Engaged*, divulgado em junho de 2017, e em substituição à *Canadian First Defence Strategy* (DIXON; MA, 2018). Enquanto recebe diretrizes de documentos governamentais, o PBC, no Canadá, é responsável por dar os insumos necessários para a produção de outros, sendo esses o *Force Capability Plan* e o *Force Mix and Capability Analysis*. Além disso, contribui também para a elaboração do Plano de Investimentos (TAYLOR, 2017).

¹⁵¹ “The intended output of Capability-Based Planning had not changed, but its effectiveness had been improved after a single iteration” (LODER, 2017, p. 7).

Como visto no capítulo anterior, o Planejamento Baseado em Capacidades não se desvincula da questão tecnológica, principalmente ao levar em consideração a questão dos cenários futuros e o impacto que as transformações decorrentes da tecnologia podem causar nesse. De acordo com Peterson Silva (2019b), o Canadá, ao reconhecer a importância dessa temática e da necessidade de investimentos tecnológicos, estabeleceu uma série de capacidades-chaves industriais à luz do seu setor de defesa, sob o objetivo de “possibilitar que as indústrias relacionadas à defesa do Canadá atendam melhor aos requisitos operacionais das Forças Canadenses ao passo em que geram um crescimento econômico sustentável” (CANADÁ, 2013, p. ix, tradução nossa¹⁵²).

Alinhadas com a estratégia *Strong, Secure, Engaged*, são dezesseis as capacidades-chaves industriais e essas se dividem em dois grandes blocos, o de tecnologias emergentes e o de competências líderes e serviços industriais críticos. No primeiro bloco estão contidos: materiais avançados; inteligência artificial; resiliência cibernética; sistemas remotamente pilotados e tecnologias autônomas; e sistemas espaciais. Enquanto no segundo bloco leva-se em consideração: sistema e componentes aeroespaciais; armamentos; integração de sistemas de defesa; sistemas eletro-ópticos/infravermelhos; soluções para veículos terrestres; suporte *in-service*; sistemas de plataforma e missão marítima transportada por navio; munições; serviços de construção naval, desenho e engenharia; sonar e sistemas acústicos; e treinamento e simulação (CANADÁ, 2018).

Dessa forma, a relação entre PBC e tecnologia no Canadá dialoga com a percepção de um ambiente estratégico cada vez mais incerto em que a busca por inovação deve ser sempre intensificada frente aos cenários futuros e a necessidade de se ter ferramentas adequadas para lidar com esses, de modo a que as Forças Armadas Canadenses sejam vistas como forças modernas e preparadas para os diversos desafios. Com a publicação de documentos que intensificam esse processo, assim como a adoção de fato dessas tecnologias avançadas, o Canadá caminha em consonância com alguns dos preceitos que fundamentam o Planejamento Baseado em Capacidades.

¹⁵² “This involves identifying and supporting key industrial capabilities (KICs) to enable Canada’s defence-related industries to better meet the operational requirements of the Canadian Forces while generating sustainable economic growth” (CANADÁ, 2013, p. ix).

CAPÍTULO 4 – A DEFESA BRASILEIRA: JOINTNESS, INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES

Nesse capítulo será abordado o cenário de defesa do Brasil, perpassando por alguns marcos importantes, sejam eles institucionais, doutrinários, organizacionais, entre outros, desde a criação do MD até os dias atuais, como estratégia para contextualização e identificação de elementos relacionados aos processos de *jointness*, interoperabilidade e Planejamento Baseado em Capacidades no Brasil. Inicialmente, será apresentado um breve histórico do MD, para em seguida adentrar em aspectos que tratam sobre o processo de Transformação de Defesa no País, considerando que esses são elementos importantes para entender os temas estudados no presente trabalho. No subtópico posterior, será detalhada de maneira mais aprofundada a cadeia de comando do MD, as doutrinas conjuntas e a maneira como a interoperabilidade vem sendo trabalhada nas suas Forças Armadas (FA), como uma forma de apontar as questões atreladas ao seu estabelecimento e aprimoramento e, por consequência, a tentativa de *jointness*. E por fim, em um quarto momento, será tratada a metodologia de planejamento de defesa no Brasil, o que vai permitir lançar luz sobre a última variável independente, fundamental para a análise precisa do caso.

4.1 Breve histórico do Ministério da Defesa: aspectos organizacionais e documentos de defesa.

O MD foi oficialmente criado no ano de 1999, em substituição ao antigo Estado-Maior das Forças Armadas¹⁵³ (EMFA) e sob a Lei Complementar de número 97/1999, a qual teve por princípio apresentar algumas normas concernentes a organização, bem como ao preparo e ao emprego das Forças Armadas. Da forma como foi desenvolvida a estrutura organizacional do Ministério, determinou-se a subordinação das FA ao Ministro de Estado da Defesa, que passou a ser o responsável pelo mais alto nível de direção dessas, obtendo, para tanto, o suporte do Conselho Militar de Defesa, do Estado-Maior de Defesa (EMD), além do apoio de secretarias e órgãos paralelos. É importante notar em matéria de desdobramentos futuros da presente

¹⁵³ Que no momento da sua criação era conhecido por Estado-Maior Geral e tinha por proposta integrar operacionalmente as forças armadas do País, ao passo em que também reconhecia as particularidades de cada uma delas (POTENGY, 1998).

dissertação que o EMD tinha por foco o planejamento do emprego de ações combinadas¹⁵⁴ das FA, principalmente nas operações de paz. Afirmava-se também que em termos de ações conjuntas essa nova configuração do MD seria mais promissora, uma vez que além de reduzir a autonomia e o status das três forças singulares, colocava todas elas sob a mesma liderança e *ethos*, além de, em alguma medida, estreitar as relações entre civis e militares (BRASIL, 1999b; MOREIRA; SCHMITT, 2018; HIRATA, 2017).

Com a criação do MD, os ministérios¹⁵⁵ que existiam anteriormente e individuais a cada força, isto é, os Ministério da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, foram transformados e suprimidos em Comandos sob a responsabilidade dos Comandantes de Força, cujas subordinações se devem ao Ministro de Estado da Defesa. Ademais, a responsabilidade do órgão cabia a um civil, diferente da configuração anterior, em que existiam, na verdade, ministros militares em um contexto no qual o elevado grau de autonomia militar conduzia muito mais ao estabelecimento de políticas setoriais para cada uma das forças¹⁵⁶. Esse marco ficou visto como uma fase da reconstitucionalização do País, haja visto a mudança na configuração que determinava que os comandantes militares passassem a responder ao Ministro civil (BRASIL, 1999b; HIRATA, 2017; FUCCILLE, 2003; ZAVERUCHA, 2005).

A figura a seguir mostra a relação de hierarquia que passou a existir a partir da criação do MD, representada no organograma empregado até o começo do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). É possível perceber o MD entre o presidente da República e os Comandos das Forças Armadas, na “primeira estrutura organizacional adotada pelo Ministério da Defesa brasileiro” (FUCCILLE, 2006, p. 142):

¹⁵⁴ Na edição mais atual do Glossário das Forças Armadas, o termo “combinada(o)” se refere a ações militares de qualquer tipo (seja estratégico, operacional ou tático) que são voltadas para a interação multinacional entre as Forças Armadas (BRASIL, 2015b). Ou seja, significa que as forças singulares do Brasil estariam em cooperação com forças militares de outros países.

¹⁵⁵ Existentes em uma estrutura considerada fragmentada, em que cada força decidia suas ações, desde o planejamento até a execução, mostrando o fracasso do EMFA em integrá-las, ainda que sua existência se devesse a isso. Podendo a dificuldade estar atrelada ao fato de que existia diversas oposições acerca da ideia de agrupar todas as três forças sob a égide de um único ministério (FUCCILLE, 2003; POTENGY, 1998). Portanto, assim se explica a dificuldade em integrar desde o nível administrativo até o nível operacional. O EMCFA acabou mais por desempenhar a função de um órgão centralizador de papéis comuns às forças singulares, do que de fato de facilitador do planejamento conjunto e da integração (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998).

¹⁵⁶ No que pese esse assunto, Zaverucha (2005, p. 108) argumenta que a criação do MD constituiu uma “manobra política”, cujo objetivo principal era na verdade a candidatura brasileira a um assento no Conselho de Segurança na ONU. Um país que concentrava a pasta da defesa sob o controle de um único Ministro parecia ser mais promissor à vaga do que um país que possuía vários ministros militares à frente do órgão.

Figura 12 – Estrutura hierárquica do Ministério da Defesa em 1999



Fonte: Fucille (2003).

Portanto, com a nova configuração, estando as Forças Armadas, em tese, submetidas ao Ministro da Defesa, a estrutura do MD passou a ser composta da seguinte maneira: Conselho Militar de Defesa; Comando da Marinha; Comando do Exército; Comando da Aeronáutica; Estado-Maior da Defesa; Escola Superior de Guerra; Hospital das Forças Armadas; Centro de Catalogação das Forças Armadas; Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa; e três secretarias. Toda essa alteração da estrutura é crucial para o processo de transformação, haja visto a necessidade de adaptar desde a cultura militar até em termos de flexibilizar as estruturas hierárquicas das FA. No entanto, o processo é ainda mais profundo do que isso (BRASIL, 1999c; CORTINHAS; OKADO, 2015).

Nos anos que se seguiram, de 1999 até os dias atuais, alguns decretos sobre a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos do MD foram estabelecidos, revogando o anterior, a saber: decreto nº 3.466, de 17 de maio de 2000; decreto nº 4.735, de 11 de junho de 2003; decreto nº 5.201, de 02 de setembro de 2004; decreto nº 6.223, de 04 de outubro de 2007; decreto nº 3.364, de novembro de 2010; decreto nº 7.974, de 01 de abril de 2013; decreto nº 8.978, de 01 de fevereiro de 2017; decreto nº 9.570, de 20 de novembro de 2018, em vigência até os dias atuais. Em relação à essas leis, nenhuma mudança substancial no que tange a hierarquia do Ministério fora realizada até pelo menos o ano de 2010, quando o Estado-Maior da Defesa é substituído pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) (BRASIL, 1999a; BRASIL, 2000; BRASIL, 2003; BRASIL, 2004; BRASIL, 2007; BRASIL, 2010c; BRASIL, 2013; BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018a), o órgão será mais bem detalhado no subtópico posterior.

Para além da questão da formação do MD como fundamental no que diz respeito ao desenvolvimento de mecanismos propulsores de uma abordagem *top-down* da Defesa, a criação do MD foi um marco no que tange à transformação, pois se percebia uma busca crescente por novas abordagens dos assuntos de defesa nacional. Isso refletiu, inclusive, na publicação de documentos oficiais fundamentais atrelados ao tema. Entre esses é possível citar a Política Nacional de Defesa (PND), a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), a Política Nacional da Indústria de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (MOTA, 2016).

O decreto que estabeleceu a PND foi instaurado em 1996 e o documento era conhecido por Política de Defesa Nacional (PDN), ou também PDN I. Em 2005 uma nova versão foi disponibilizada, a PDN II. Tais documentos tinham dentre os seus objetivos garantir a segurança e a defesa do território brasileiro, bem como proteger a soberania e os interesses nacionais, contando com o envolvimento de forças desde militares até civis. Além disso, dentre as suas premissas estava o propósito de manter as forças armadas do País modernizadas, bem como integradas e balanceadas, preconizando desde sempre ações conjuntas (BRASIL, 2005; FREIRE *et al.*, 2017). Silva (2018a) destaca a relevância do documento nesse sentido ao refletir a ênfase que foi dada ao tema da modernização à luz do debate tecnológico:

Esses documentos não foram traduzidos em encomendas tecnológicas concretas nos anos subsequentes, mas podem ser considerados importantes na medida em que gradualmente conferiram maior atenção na agenda política para temas associados à indústria e à tecnologia no campo da defesa (SILVA, 2018a, p. 37).

Em 18 de dezembro de 2008, foi instituído o decreto de número 6.703, o qual aprovou a primeira Estratégia Nacional de Defesa. Ficou estabelecido, entre outras coisas, através deste documento, e tendo em vista a indefinição das ameaças com as quais o Brasil deveria lidar, que se tivesse por foco capacidades necessárias dado esse cenário de incerteza, pois “convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos¹⁵⁷”. Adiciona-se ênfase a busca pela interoperabilidade como fundamental nas operações conjuntas. Assim “as Forças, como regra, definirão suas orientações operacionais em conjunto, privilegiando essa visão conjunta como forma de aprofundar suas capacidades e rejeitarão qualquer tentativa de definir orientação operacional isolada” (BRASIL, 2008, p. 1). Por fim,

¹⁵⁷ De acordo com Oliveira (2009) essa seria uma forma do Brasil defender seus interesses através do poder militar, uma vez que possíveis inimigos estratégicos não eram evidentes, mas que existiam sim ameaças à segurança do País. Além disso, essa maneira de se organizar em torno de capacidades levaria a necessidade de integração entre as suas Forças Armadas.

determinou também, que fosse viabilizado o aperfeiçoamento da Doutrina de Operações Conjuntas.

A END de 2008 é considerada até os dias atuais como o documento de referência no que se refere à estruturação do setor de defesa nacional. Soma-se a isso o fato do documento ter sido um meio pelo qual se buscou fortalecer o MD, de delimitar de forma mais precisa o seu papel e de ser através da qual demandou-se uma nova postura por parte das organizações militares. Aliado a isso “[a END] pode ser interpretada como um primeiro passo rumo ao processo de transformação da área” visto que estabeleceu também a “atualização quadrienal dos documentos que embasa o planejamento de defesa, além de ter determinado parâmetros para essas atualizações, entre outras providências” (CORTINHAS; OKADO, 2015, p. 68).

Feita essa contextualização, dá-se margem para seguir adiante e adentrar em aspectos relacionados ao processo de transformação na defesa do Brasil, cuja premissa faz parte do subtópico subsequente.

4.2 A Transformação de Defesa no Brasil:

Como já detalhado no capítulo um, as discussões em matéria de transformação de defesa começaram a ter destaque no período que sucedeu a Guerra Fria. As mudanças percebidas nesse cenário levaram alguns países a iniciarem uma corrida pela busca de aparatos de defesa, como por exemplo os tecnológicos e os doutrinários, mais robustos e condizentes com a realidade na qual se encontravam (CORTINHAS; OKADO, 2015). Em termos de debates, essa inclusive é uma crítica que pode ser levantada quando pensado o contexto brasileiro, uma vez que antes de discuti-la de fato, não teria sido buscado delimitar nenhuma conceituação própria sobre o que seria transformação de defesa, nem especificações sobre quais seriam os objetivos estratégicos a serem alcançados, muito menos como estes seriam obtidos. Por outro lado, há a percepção de que, dentre os conceitos sobre Transformação apontados no capítulo anterior, o Brasil, por meio do Ministério da Defesa e da Secretaria de Assuntos Estratégicos, promoveria na verdade a modernização¹⁵⁸ das suas forças, isto é uma otimização das suas capacidades correntes em face do escopo das operações que o cenário contemporâneo demanda (OLIVEIRA, 2009).

¹⁵⁸ Essa “simples modernização dos equipamentos e sistemas de defesa” (p. 70) não seria o suficiente em termos de transformação segundo Cortinhas e Okado (2015).

Enquanto em outros países o processo de transformação esteve relacionado a diversos fatores¹⁵⁹, há uma vertente que afirma que no Brasil a modernização foi impulsionada principalmente pela busca de maiores destaque e influência nos assuntos internacionais. Caracterizado por adotar uma cultura estratégica que preconizava muito mais a negociação do que soluções militares, fazendo uso dos seus recursos de *soft power*, de acordo com Degaut (2016), o Brasil tendia a negligenciar suas necessidades e capacidades militares. Contudo, em um cenário de mudanças atreladas também à economia e à política, o País passou a ver no seu *hard power* uma alternativa para a realização dos seus objetivos de política externa, isto é, ganhar destaque no cenário internacional, tendo assim mais voz nas questões globais¹⁶⁰. Portanto, afirma-se que tal conjuntura de transformações permitiu ascender um tipo de percepção sobre o desenvolvimento do seu *hard power* com algo importante para a obtenção desses objetivos. O que, consequentemente, teria conduzido a busca pela modernização militar, haja visto o reconhecimento da importância das capacidades militares em tal contexto (*ibidem*).

Outra perspectiva sobre a modernização das forças armadas brasileiras, com a qual o presente trabalho dialoga mais, entende que o ímpeto teria partido principalmente por causa das novas ameaças percebidas com a evolução dos conflitos. Tais ameaças são refletidas, por exemplo, nos crimes que cruzam as fronteiras, tais quais o tráfico de drogas, armas e pessoas e a pirataria, e apontam a adoção de uma posição defensiva. Como consequência disso, a busca pela modernização teria se dado também por causa da necessidade do aparato militar de se organizar, adaptar e equipar uma vez considerado o amplo espectro de operação aos quais as forças passaram a se deparar, percebendo assim a importância de aprimorar as capacidades de defesa (FREIRE *et al.*, 2017; FUCCILE, 2003).

Todavia, como colocado por Cortinhas e Okado (2015), todo processo de transformação se mostra complexo e requer tempo, não é uma mera modernização de equipamentos e sistemas de defesa que vai conduzir a este. Mudanças são necessárias, seja em nível organizacional nas estruturas responsáveis pelas políticas de defesa; a nível legislativo, a respeito dos decretos voltado para o setor; bem como a nível doutrinário e de aquisição de equipamentos das Forças Armadas, entre outros. Um reflexo desse “esforço modernizador”, como assim é chamado por Fuccille (2003), pode inclusive ser percebido na criação do Ministério da Defesa, mas, como

¹⁵⁹ Dentre as motivações colocadas por Cortinhas e Okado (2015) estão a seguintes: mudanças na balança de poder do Sistema Internacional; grandes crises econômicas; desenvolvimento de novas tecnologias; questões mais internas ao País, como mudança de regime político, seu fracasso em um conflito bélico, ou até mesmo a busca por uma reorganização do que se adota como prioridade política, dado um contexto de ascensão internacional.

¹⁶⁰ Esse novo perfil relacionado à política externa brasileira é o que Winand e Saint-Pierre (2010) se referem como “diplomacia ativa” no texto “A Fragilidade da condução política da defesa do Brasil”.

citado de forma breve anteriormente, para Cortinhas e Okado (2015) um aprofundamento no que tange à transformação de defesa fica mais evidente a partir da Estratégia Nacional de Defesa de 2008.

A Estratégia Nacional de Defesa é entendida, portanto, como uma medida pretensiosa de modernização das forças armadas brasileiras. São três as principais áreas abordadas pela estratégia, a saber: a reorganização das FA, da indústria de defesa, além da composição de tropas. Desenvolvendo através disso a capacidade de monitorar o espaço aéreo, bem como a melhoria da mobilidade estratégica das forças, além do fortalecimento da cibernética, do espaço e do setor nuclear. Por outro lado, a END de 2008 serve como evidência para apontar uma falha importante, pois não teria se preocupado em definir o conceito de transformação, dando-o assim como subentendido (MOREIRA; SCHMITT, 2018; FREIRE *et al.*, 2017; IISS, 2010).

O que pode se ver, além disso, é que o termo transformação vem sendo debatido e construído no âmbito do Exército Brasileiro (EB), de maneira individual, especialmente no Estado-Maior do Exército (EME), e através da Estratégia Braço Forte (EBF). Da qual surgiu o Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA), que busca estabelecer um nível mais alto no processo de transformação, por meio do manual “O Processo de Transformação do Exército”. Isso é problemático no sentido de que não há centralização das ações de planejamento por parte do MD. Em termos de interoperabilidade isso pode ser, inclusive, prejudicial, pois “esse isolamento certamente prejudicará a capacidade interoperacional das forças armadas brasileiras no futuro” (CORTINHAS; OKADO, 2015, p. 81). Quando adentrado em artigos que abordam esse que seria um processo de modernização do Exército, pouco ou nada se encontra na literatura sobre a importância de desenvolvimento da interoperabilidade e de ações conjuntas.

Só em 2010, com a “Lei da Nova Defesa”, como assim ficou conhecida a Lei Complementar de número 136/2010, pode-se perceber a política de defesa buscando caminhar de fato para o que seria a “Transformação de Defesa”. Ficou determinada a criação do LBDN, através do qual deveriam ser abarcados, dentre os temas, os seguintes tópicos: o cenário estratégico para o século XXI; a política nacional de defesa; a estratégia nacional; a estratégia nacional de defesa; a modernização das Forças Armadas; e a racionalização e adaptação das estruturas de defesa (CORTINHAS; OKADO, 2015; BRASIL, 2010d).

Contudo, cabe pontuar que esse processo demanda uma mudança em larga escala, como abordado de maneira breve anteriormente, envolvendo muito mais do que decretos. Destarte, tal reforma:

(...) deve ser pautada pelo desenvolvimento de novas capacidades para o cumprimento de novas missões, pela capacitação para a realização de novas ações em combate e pela adoção de novos modelos de gestão financeira, de recursos humanos (carreiras, remuneração e sistema previdenciário) e de equipamentos (CORTINHAS; OKADO, 2015, p. 69).

Nesse caso, a Lei Complementar buscou aprofundar esse processo por meio do reconhecimento da importância de realizar atualizações quadriennais dos documentos de defesa, além de estabelecer uma postura mais forte e robusta por parte do MD frente às forças singulares. Dessa forma, visando dotar as ações de mais racionalidade, implementar de fato os princípios determinados pela Estratégia Nacional de Defesa e aumentar a capacidade de interoperabilidade¹⁶¹ entre as Forças Armadas, criou-se do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, que será abordado de maneira mais aprofundada no subitem seguinte. A criação da instituição representou um dos principais avanços na defesa do País e, a partir dessa, “as competências passaram a estar melhor clarificadas e distribuídas, o que, por si só, parecia um passo importante para iniciar o processo de transformação da defesa, como o então ministro da Defesa propôs” (FREIRE *et al.*, 2017; CORTINHAS; OKADO, 2015, p. 83).

Ao passo em que os temas de defesa nacional evoluíam, em 2012, houve a atualização da Política de Defesa Nacional, da END e foi disponibilizado o LBDN. Encaminhados ao Congresso Nacional em 2012, os documentos foram aprovados em 2013 pelo mesmo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). O LBDN representa o documento que, pela primeira vez, tentou-se abordar uma definição sobre transformação de defesa de maneira clara. Apesar disso, ainda não pode ser considerado como um guia para o processo de transformação na defesa do Brasil por razões bem delimitadas. A primeira delas é que ele não serve como fundamento para o planejamento, nem a execução, de medidas importantes para a defesa nacional. A

¹⁶¹ O Glossário das Forças Armadas conceitua o termo como “1. Capacidade de forças militares nacionais ou aliadas operarem, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adestramento ou instrução. O desenvolvimento da interoperabilidade busca otimizar o emprego dos recursos humanos e materiais, assim como aprimorar a doutrina de emprego das Forças Armadas. A consecução de um alto grau de interoperabilidade está ligada diretamente ao maior ou menor nível de padronização de doutrina, procedimentos, documentação e de material das Forças Armadas. São os seguintes níveis de padronização: compatibilidade, intercambialidade e comunilidade. 2. Capacidade dos sistemas, unidades ou forças de 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, 2015b, p. 151).

segunda é que ele não lança luz sobre quais medidas deveriam ser adotadas. O documento representa muito mais “um conjunto de projetos que não constituem um plano coerente de ação” (CORTINHAS; OKADO, 2015, p. 79).

Enquanto a atualização da Política de Defesa Nacional significou, entre outras coisas, uma alteração na sua nomenclatura, passando a se chamar Política Nacional de Defesa (PND), o que buscou dar uma abrangência maior ao entendimento de política, uma vez que esta poderia ser interpretada como sendo setorial ao invés de nacional. A atualização da Estratégia Nacional de Defesa, por sua vez, esteve em grande parte relacionada com a complexidade do contexto internacional, através do qual se percebeu a necessidade de aumentar e fincar a projeção internacional, uma vez que o País não desejava “ser ultrapassado em um contexto geopolítico mundial, caracterizado pelas mudanças rápidas e radicais dos cenários, inclusive no campo militar” (BRASIL, 2020d; PAIVA, 2017, p. 5). Esse raciocínio serviu, inclusive, de embasamento para as atualizações dos documentos no ano de 2016:

A projeção do Brasil no cenário mundial, os interesses de potências extrarregionais por recursos de alto valor estratégico abundantes no patrimônio nacional, a intensa aproximação e cooperação com antigos rivais continentais, particularmente a Argentina, e o advento ou o agravamento de ameaças de natureza não militar e não estatal contra o Estado e a nação, levaram à ampliação das preocupações e do foco da Defesa Nacional, conforme refletiram a PND e a END em suas sucessivas versões (PAIVA, 2017, p. 6).

Levando isso em consideração, as versões mais atuais desses documentos que trazem novas diretrizes acerca da área de defesa nacional foram aprovadas de fato em 2018, através do Decreto Legislativo nº 179 desse ano. Em síntese, na sua quarta versão, a PND trouxe de novo a definição sobre o que seria a “concepção política” de defesa nacional. Além de sugerir que o País incorpore alguns posicionamentos políticos no que tange à área de defesa nacional, além de maior dedicação à Amazônia e ao Atlântico Sul. No que tange à Estratégia Nacional de Defesa, o documento estabelece quais são as medidas fundamentais para que se alcance o que ficou determinado pela PND, especificando funções particulares a cada uma das forças, além de voltar a salientar os três setores estratégicos, destacados desde sua primeira versão. A saber: o nuclear, o cibernético e o espacial. Por fim, o LBDN, por sua vez, traz como novo o capítulo que trata sobre o Ambiente Estratégico do Século 21, indicando como promissor o estabelecimento de cooperação em matéria de defesa entre os países da América do Sul. Além disso, aborda também questões relacionadas a Economia de Defesa (SENADO, 2018; DOU, 2018; DEFESANET, 2019).

Em uma situação anterior em que só se tinham minutas das versões de 2016 desses documentos, em julho de 2020 novas atualizações¹⁶² foram entregues pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional de maneira oficial. Em discurso, o então Ministro da Defesa, Fernando Azevedo, citou que,

Não é uma nova política. A essência é completamente a mesma. Como é uma política de Estado, independe de governo, ela perpassa os governos. É praticamente a mesma política e a mesma estratégia de 2012 e de 2016 com algumas atualizações (BRASIL, 2020b).

Com isso, apesar dos decretos estabelecidos em termos de atualização dos documentos de defesa, bem como os relacionados a alteração da estrutura do MD desde 2010, no tocante a hierarquia ou mudanças estruturais no ministério nada notável pode ser observado¹⁶³, como pode ser percebido através do Anexo A que apresenta os organogramas referentes aos anos de 2012 até 2019 (BRASIL, 2013; BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018b; BRASIL, 2020d).

Contudo, a título de melhor qualificação da discussão sobre Transformação de Defesa no Brasil, há que se considerar que na América Latina de maneira geral esse processo faz necessário considerações cuidadosas, uma vez que os aspectos políticos possuem forte influência sobre esse (COVARRUBIAS, 2005). “A transferência do conceito para a América Latina não é tão simples, já que o desenho do aparato militar depende da modalidade estratégica escolhida e essa, por sua vez, depende dos desafios e ameaças que o Estado possui” (COVARRUBIAS, 2004, p. 144, tradução nossa¹⁶⁴). Com isso afirma-se que as decisões políticas que se traduzem nas decisões de defesa, decorrentes do cenário específico condicionado aos países, influenciam diretamente no desenho de força e nas capacidades necessárias às Forças Armadas, e é necessário estar atento a isso para que se evitem assimetrias.

Tendo sido apresentado até esse momento do capítulo, ainda que de forma breve, a evolução do MD, consequentemente da sua organização institucional em termo de estrutura, bem como dos principais documentos desde a criação do órgão, e a discussão sobre

¹⁶² De maneira geral, tais documentos primam pela interoperabilidade em prol da Defesa Nacional (BRASIL, 2020f).

¹⁶³ Em termos estruturais as atualizações não têm nada de novo a acrescentar, contudo é válido destacar, mais para fins de apresentação, a inserção dos que seriam os conceitos das “Capacidades Nacionais de Defesa” na END de 2020, os quais consideram “proteção, pronta-resposta, dissuasão, coordenação e controle, gestão da informação, logística, mobilidade estratégica, mobilização e desenvolvimento tecnológico da defesa” (BRASIL, 2020f, p. 35) como fundamentais.

¹⁶⁴ “The transfer of the concept to Latin America is not so simple, since the design of the military apparatus depends on the selected strategic modality and that, in turn, depends on the challenges and threats facing the State” (COVARRUBIAS, 2004, 144).

transformação de defesa no País, abriu-se margem para que fosse introduzida de maneira contextualizada a discussão sobre interoperabilidade e o PBC nas Forças Armadas, justificando assim os subtópicos a seguir que abordarão esses temas de maneira mais específica e a luz do caso sob estudo no presente capítulo.

4.3 Aspectos institucionais do Ministério da Defesa: cadeia de comando, doutrinas conjuntas e interoperabilidade.

Desde antes da criação do MD abordava-se a importância das operações de caráter conjunto, salientando a padronização e o desvio do isolamento doutrinário comum às forças singulares. A própria criação do órgão esteve vinculada à busca por estabelecer uma estratégica “única” para a atuação das forças. Contudo, na realidade, tal feito ainda se mostrava distante (POTENGY, 1998; PESSOA, 2017). Como apresentado no tópico anterior, após o estabelecimento do Ministério como instituição única, ao invés das três forças como ministérios individuais, grande parte dos marcos de defesa do Brasil buscavam salientar a interoperabilidade como um importante elemento de capacidade. Com base nessa contextualização, a atenção se voltará à análise acerca do caso brasileiro à luz das variáveis independentes elencadas pela estratégia de pesquisa. Será feita uma breve introdução sobre as operações conjuntas e serão abordados aspectos importantes atrelados à cadeia de comando do MD e ao desenvolvimento das doutrinas conjuntas, mantendo, em algum grau, uma estrutura cronológica dos acontecimentos, delimitando a discussão em torno das considerações de interoperabilidade e *jointness*.

Alguns dos esforços brasileiros com o intuito de fortalecer a interoperabilidade podem ser traduzidos nas operações conjuntas desenvolvidas pelo País desde décadas passadas. Missões realizadas com o emprego conjunto de mais de uma força singular puderam ser vistas em situações passadas como, por exemplo, em campanhas militares empregadas durante os conflitos do século XIX, como os da Cabanagem, da Balaiada, da Revolução Federalista e do Rio da Prata. Nesse ocasiões foi possível ver o Exército e a Marinha em coordenação. Mais adiante, no século seguinte, no período que rememora a Segunda Guerra Mundial, ações conjuntas entre a Marinha do Brasil (MB) e a Força Aérea Brasileira (FAB) ocorreram na região litorânea do País (NEGRÃO, 2013). Contudo,

Embora essa forma de operar envolvendo mais de uma força singular não seja recente para o Brasil, não houve uma sistematização, nem uniformização metodológica. As três forças continuaram a buscar suas doutrinas, adestramentos e empregos de maneira

singular. Dessa forma, percebe-se que as atuações de duas ou mais forças conjuntamente, no último século, foram fruto de situações contingenciais ou conjunturais. Não houve uma forma planejada e uniformizada de pensar o emprego conjunto (NEGRÃO, 2013, p. 47).

Só com a criação do MD que isso foi paulatinamente mudando, apesar de não ser possível falar de mudanças estruturais realmente notáveis, como visto no subtópico anterior. Algumas ações preconizadoras da interoperabilidade e das ações conjuntas foram sendo desenvolvidas. A título de exemplo, documentos originados no âmbito o EMFA, em grande parte deixados de lado pelas forças, passaram por reformulação e acentuavam a busca por estabelecer uma doutrina que congregasse as três forças, além disso foram estabelecidas algumas operações, dentre elas, as operações Tapuru, Leão e Maracaju, as quais, contudo, demonstraram dificuldades no que tange à interoperabilidade, muito associadas ao pioneirismo nessa modalidade de operação (NEGRÃO, 2013).

O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, estabelecido pela Lei 136, citada anteriormente, e pelo Decreto nº 7.276 de 25 de agosto de 2010, é fundamental nesse sentido uma vez que “a instituição foi criada para gerir a interoperabilidade entre as forças singulares, coordenando operações conjuntas e assessorando o Ministro da Defesa em exercício” (PESSOA, 2017, p. 314). Ademais, a instituição veio em substituição do antigo Estado-Maior de Defesa, presente em versões anteriores do organograma do MD (ver Anexo B), uma vez que o Estado-Maior da Defesa não teria sido capaz de comandar verdadeiramente as Forças Armadas. O empenho do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas na busca pela unidade de esforços é mais notável do que o dos seus antecessores, pois desde a sua criação vem sendo desenvolvidas operações e exercícios conjuntos, além da criação de uma assessoria no MD que recebe informações diretas do Comando de Operações Conjuntas (COC) (BRASIL, 2010b).

A nova Estrutura Militar de Defesa passou então a apresentar a seguinte formação: I – Presidente da República; II – Ministro de Estado da Defesa; III – Conselho Militar de Defesa; IV – Comandantes das Forças Armadas; V – Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; e VI – Comandantes dos Comandos Operacionais. Como responsabilidades básicas previstas para o EMCFA no decreto estavam desde a assistência ao Ministro da Defesa, perpassando pelo monitoramento do planejamento e das ações empregadas pelos Comandos Operacionais, até a competência de sugerir, coordenar e realizar avaliações sobre a consecução de atividades que envolvessem o emprego conjunto das forças (BRASIL, 2010b).

Tendo em vista tal estrutura, que vigora até os dias atuais, “o Ministro de Estado de Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos” (BRASIL, 2010d, p. 1). Encabeçando o EMCFA deverá estar um oficial-general do último posto, tanto sob indicação do Ministro da Defesa quanto por nomeação do Presidente da República, o qual deve, de maneira automática, passar a se igualar hierarquicamente em relação aos Comandantes das Forças, e a ser superior aos demais oficiais-generais dessas. Além disso, o decreto que institui o órgão estabelece também um comitê, o qual deve ser composto pelos chefes de Estados-Maiores da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, estando esses condicionados à coordenação do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Dessa forma determinado, e em revogação ao que ficou disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, o EMCFA passou oficialmente a substituir o Estado-Maior da Defesa (BRASIL, 2010d). De acordo com Cepik (2014, p. 3-4):

Além de maior clareza jurisdicional e interfaces com as demais políticas públicas da área de segurança nacional, a nova estrutura do Ministério da Defesa reforçou o papel do Ministro de Estado da Defesa na cadeia hierárquica e o papel do Estado-Maior Conjunto das forças armadas (EMCFA) nas “iniciativas que deem realidade prática à tese da unificação doutrinária, estratégica e operacional” previstas pela Estratégia Nacional de Defesa (END), conforme redação dada pela Lei Complementar 136/2010. Ainda que tenha mantido o mesmo grau de precedência hierárquica entre o Chefe do Estado-Maior Conjunto e os Comandantes das Forças singulares, trata-se de avanço considerável em relação à situação anterior.

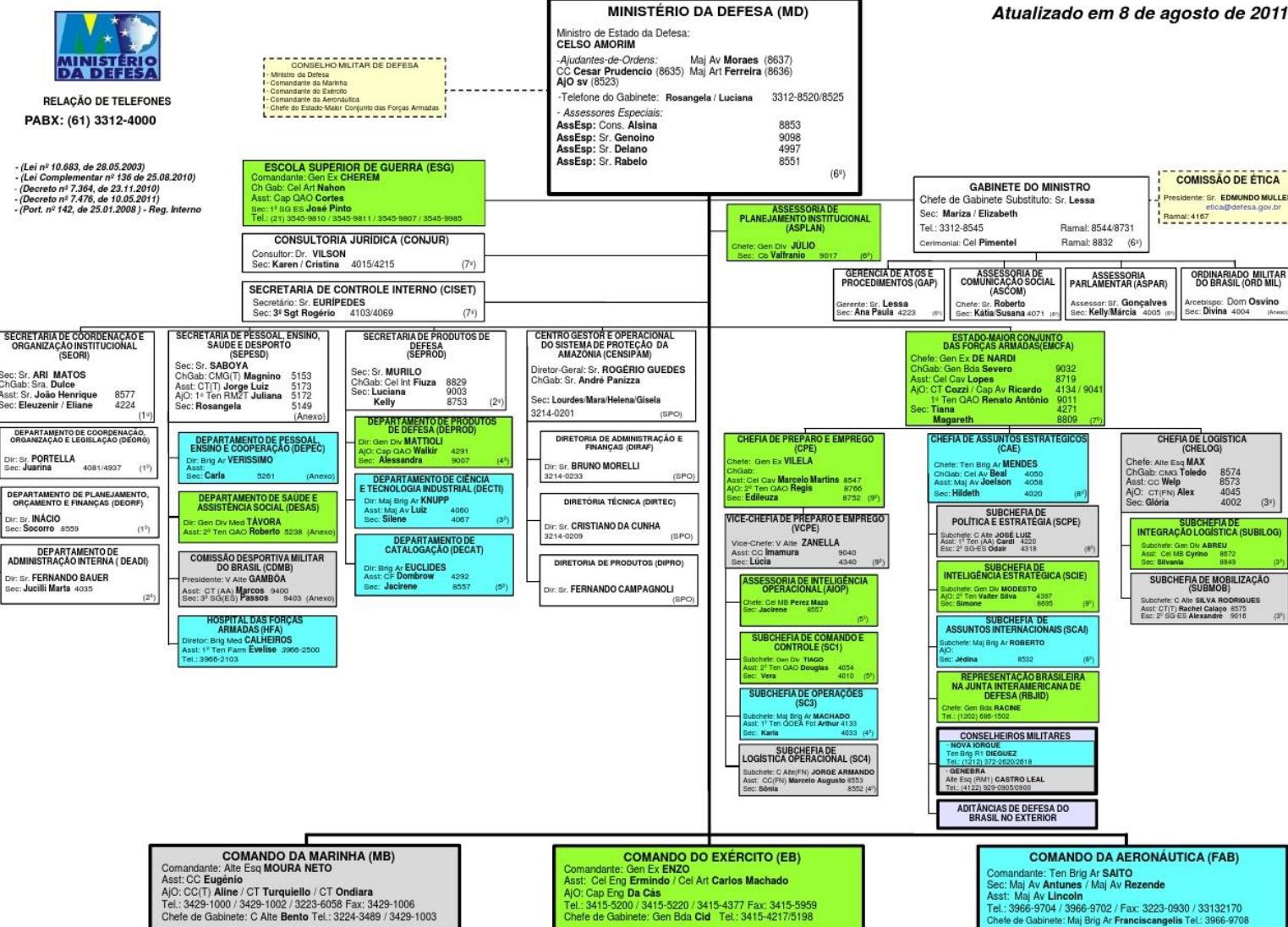
Tendo isso em vista, a criação do EMCFA representou um marco importante em matéria de interoperabilidade, pois a instituição tem como pressuposto a coordenação, ao invés do habitual corporativismo militar¹⁶⁵, além de preconizar o desenvolvimento de uma cultura institucional de defesa, congregando tanto instituições do governo quanto da sociedade. Sua função central consiste em planejar de maneira conjunta as ações das Forças Armadas e em dar todo o suporte necessário ao MD no que concerne a esse tipo de atividade, bem como em relação às operações de paz (CORTINHAS; OKADO, 2015). Em tese:

O Estado-Maior Conjunto, com essas características, cria mais um degrau na cadeia de comandos, o que diminui a força dos comandantes de cada uma das forças e, concomitantemente, aumenta o poder do Ministério da Defesa. Sobre a autoridade dos comandantes de cada uma das forças, se estipula a coordenação de um chefe do Estado-Maior Conjunto, indicado diretamente pelo ministro, o que reforça esse degrau (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p. 24).

¹⁶⁵ Nesse caso o sentido de corporativismo está em diálogo com o conceito de paroquialismo apresentado no primeiro capítulo, fazendo-se alusão à individualidade das forças

Na figura a seguir, é possível entender na escala de hierarquia onde o EMCFA passa a estar localizado de acordo com o decreto que o estabeleceu, do lado direito do organograma, o segundo retângulo verde:

Figura 13 – Organograma do Ministério de Defesa do Brasil em 2011



Fonte: Brasil (2011e).

Contudo, em momentos posteriores dessa dissertação, serão levantadas considerações importantes sobre como na prática essa ideia posta por Winand e Saint-Pierre (2010), de que com a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas mais um degrau seria criado, assim diminuindo o poder de cada um dos comandantes das forças singulares, não se cumpre.

Ainda em termos de desenvolvimento da interoperabilidade, relembrando que esse conceito está diretamente relacionado ao processo de *jointness*, isto é, a institucionalização das operações conjuntas, em 2011 foi disponibilizada pelo MD¹⁶⁶ as primeiras edições dos primeiro, segundo e terceiro volumes da Doutrina de Operações Conjuntas para as forças armadas brasileiras, em substituição a diversos outros decretos que se referiam às operações de característica combinada¹⁶⁷. Convém pontuar, o decreto menciona que a doutrina deveria ser atualizada em 2013, contudo isso não foi realizado no ano em questão. O documento foi estabelecido sob a justificativa de um contexto em que as vitórias militares recentes têm sido resultado, em grande parte, “de ações adequadamente integradas de forças navais, terrestres e aéreas” (BRASIL, 2011b, p. 13; PESSOA, 2017; BRASIL, 2011c; BRASIL, 2011d), em um cenário em que:

As operações militares de grande envergadura exigem o emprego ponderável de elementos pertencentes a mais de uma Força Armada. Para tal, as Forças Singulares devem somar esforços, compatibilizar procedimentos e integrar as ações, de forma a se obter maior eficiência na execução das Operações Conjuntas (BRASIL, 2011b, p. 13).

Dessa forma, o documento tem como pressuposto ser a fundamentação para a realização tanto de procedimentos quanto de processos atrelados às operações conjuntas, ditando assim as bases doutrinárias responsáveis por conduzir o planejamento, o preparo e o emprego das forças. No que tange a concepção de emprego das Forças Armadas nesse tipo de operação, salienta-se, portanto, a necessidade de que haja unidade de comando, partindo do mais alto escalão, até uma

¹⁶⁶ A partir da Portaria Normativa nº 3.810/MD, de 8 de dezembro de 2011 que “dispõe sobre a ‘Doutrina de Operações Conjuntas’” (BRASIL, 2011a).

¹⁶⁷ A saber: “Ficam revogadas as Portarias nos 4.124 SC-1, de 6 de dezembro de 1978 (Aprova o Manual de Comando Combinado e Conjunto - FA-M-02); 146 /MD, de 30 de março de 2001 (Aprova o Manual de Comunicações para Operações Combinadas - MD31-M-01); 308/MD, de 9 de maio de 2001 (Aprova a Doutrina Básica de Comando Combinado - MD33-M-03); 435/MD, de 19 de julho de 2001 (Aprova o Manual de Logística para Operações Combinadas - MD34-M-01); 445/MD de 27 de julho de 2001 (Aprova o Manual de Processo de Planejamento de Comando para Operações Combinadas - MD33-M-05); 452/EMD/MD, de 27 de outubro de 2005 (Aprova a Estrutura Militar de Defesa - MD35-D-01); 771/EMD/MD, de 18 de dezembro de 2007 (Aprova o Manual de Procedimentos de Comando e Controle para Operações Combinadas - MD31-M-04); e 151/EMD/MD, de 31 de março de 2008 (Aprova a Metodologia de Planejamento Estratégico de Emprego Combinado das Forças Armadas – MPEECFA – MD33-M-07 -2ª Edição/2008)” (MIISTÉRIO DA DEFESA, 2011a, p. 3).

mentalidade militar integrada, elementar em todos os níveis, de tal forma que a capacidade de interoperabilidade se mostra indispensável (BRASIL, 2011b).

Sua atualização ocorreu de forma tardia se for comparado ao que estava previsto. Em 2020, assim como atualizações dos principais documentos de defesa, previamente citados, ocorreu também a atualização dos primeiro e segundo volumes da Doutrina de Operações Conjuntas. Em linhas gerais, a atualização do primeiro volume trouxe capítulos específicos dedicados a diversos outros cenários de aplicação da interoperabilidade, a saber: Comando de Operações Aeroespaciais; Comando de Zona de Defesa; Comando de Defesa Cibernética; além disso dedica todo um capítulo também para a questão da inteligência nas operações conjuntas; Guerra cibernéticas e as operações conjuntas; Operações especiais e operações conjuntas; bem como sobre operações atreladas às ameaças biológicas, nucleares, químicas e radiológicas (BRASIL, 2020a). Nesse caso, mostra-se relevante ampliar o escopo, pois a interoperabilidade faz-se fundamental em diversos cenários de atuação, principalmente tendo em vista a complexidade desses.

Como visto anteriormente,

A execução das Operações Conjuntas materializa a integração gradativa e sustentável das Forças, respeitando as identidades, as capacidades e as características de cada uma. A busca por essa governança abrange um importante rol de atividades que, se implementadas, contribuem significativamente para a coordenação e integração entre diversas agências e setores que necessitam trabalhar em conjunto e em prol de um bem comum. A interoperabilidade promove a capacidade de comunicar e executar programas em intermédio de várias unidades funcionais (ACÁCIO, 2018, p. 90).

Uma doutrina bem fundamentada, clara e atualizada se mostra como algo crucial. No caso do Brasil, o planejamento deve se basear nessa para que sejam desenvolvidos planos estratégicos coerentes e em concordância com o propósito de sinergia. Retratado pela figura do Presidente da República, o nível político é aquele que determina os objetivos para o planejamento, preparo e emprego conjunto das forças. Enquanto o nível estratégico é fundamentado na legislação e nos documentos oficiais, dentre eles os citados no subtópicos anteriores, colocando em ação, portanto, as diretrizes governamentais, transformando-as em práticas estratégicas. Assim, dentro da concepção de Planejamento Estratégico-Militar tem-se o desenvolvido dos Planos Estratégicos de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA). Sob responsabilidade direta do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, estes são responsáveis por ajudar os Comando Operacionais a elaborarem Planos Operacionais e, em seguida, os Plano Táticos (BRASIL, 2011b).

No nível operacional, o Comandante Operacional, tendo por base o PEECFA e demais diretrizes, deve realizar o planejamento militar a ser expedido nas operações militares, podendo contar inclusive com a integração entre os órgãos de inteligência do País. Por fim, acerca do nível tático:

Empregam-se frações de forças militares, organizadas segundo características e capacidades próprias, para conquistar objetivos ou para cumprir as tarefas que lhe foram atribuídas. Nesse nível, ocorrem enfrentamentos entre forças oponentes e são utilizados procedimentos padronizados e técnicas associadas à especificidade de cada Força, sem prejuízo do grau de interoperabilidade necessário ao sucesso da campanha ou operação como um todo (BRASIL, 2011b, p. 27).

Findado esse processo de planejamento que perpassa por todos os níveis da guerra, estabelece-se a necessidade da prática de exercícios, ainda que por meio de simulações, com ênfase principalmente nas ações conjuntas, a qual deve ocorrer sob responsabilidade e coordenação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Dentre tantas outras coisas, o setor de C² é responsável pelo fluxo de informações entre os sistemas, sendo por isso de grande importância para que as ações militares sejam bem-sucedidas. Tais informações são circuladas a partir de um vocabulário específico, entre as partes adequadas e nos momentos exatos. Desentendimentos nesse setor pode ser cabal para o êxito da operação conjunta, portanto toda uma estrutura precisa ser desenvolvida para que sejam estabelecidas ligações e interoperabilidades entre os diferentes níveis e sistemas (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2011a).

Além disso, a interoperabilidade é fundamental também no que tange à questão dos recursos humanos, pois, para além de problemáticas mais técnicas, a especialização do efetivo humano anda lado a lado com a manutenção e o aprimoramento da doutrina conjunta e, quanto a isso, a capacitação conjunta é elemento chave, uma vez que “os fatores de percepção, entendimento e confiança relacionados ao ser humano são pontos passíveis de falhas que podem resultar no insucesso das missões conjuntas” (OLIVEIRA, 2019, p. 6). Ao levar isso em consideração, cabe destacar que, como citado anteriormente, a conceituação de interoperabilidade na defesa do Brasil enfatiza também a padronização tanto das suas doutrinas quanto dos seus procedimentos. Tendo isso em vista, Oliveira (2019, p. 7) destaca que:

A formação doutrinária nas forças armadas está voltada para o desenvolvimento moral e ético, além de disseminar os valores, a convicção nas crenças e as tradições referentes aos papéis e à missão dos militares. É a partir desse momento que se estabelece uma base sólida para criar raízes culturais dentro das instituições (*ibidem*).

Dessa forma, um dos aspectos relevantes é a integração até mesmo do ensino militar (OLIVEIRA, 2019). Avanços nesse sentido e, consequentemente na doutrina de operações conjuntas, puderam ser vistos com a criação do Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas (IDOC)¹⁶⁸ na ESG. Sediado no *campus* do Rio de Janeiro, o IDOC, por meio do elemento da integração, visa “consolidar doutrinas de emprego conjunto das Forças Armadas realizando estudos em sintonia com as Escolas e os Estados-Maiores, na busca de doutrina que contribua para a perfeita interoperacionalidade” (MENEZES, 2015, p. 60). Esse instituto “tem a incumbência de pesquisar e estudar a doutrina de operações conjuntas, possibilitando a uniformização do ensino da referida doutrina no âmbito as escolas de altos estudos das três Forças e da ESG” (HOSSMANN, 2018, p. 13). Para além dessas funções o IDOC também possui vínculo estreito com o MD para a realização das atualizações de manuais, por exemplo, mas também está incumbido de tarefas tais quais a avaliação da doutrina e a execução do Curso de Estado-Maior Conjunto, sob os auspícios da ESG. Tudo isso em prol da padronização do ensino (PEREIRA, 2016).

Portanto, e como pontuado por Negrão (2013) e Pessoa (2017), a Doutrina de Operações Conjuntas teria servido também para balizar e uniformizar o ensino das operações conjuntas como fundamental nas instituições do Brasil que são responsáveis pela formação militar. A Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (CIDOC), desenvolvida no ano de 2012, foi crucial nesse processo uma vez que a portaria que a estabeleceu determinou que essa teria “a finalidade de uniformizar o ensino da doutrina de operações conjuntas nos Estabelecimentos de Ensino (EE) de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra” (BRASIL, 2012, p. 1), além de que, na teoria, seria um processo que contribuiria na atualização da própria doutrina. De acordo com Lemos Júnior (2020), tanto a doutrina quanto a comissão representam as “pedras angulares da Cultura Conjunta brasileira, e seriam partes relevantes em um ciclo doutrinário de avaliação do sistema” (*ibidem*, p. 22). Com isso é possível organizar o argumento da seguinte maneira:

No início o ministério atuou de forma normativa, estabelecendo a legislação que firmasse uma doutrina única para as três forças, a respeito desse assunto. Em seguida, com exercícios anuais a doutrina começou a ser testada. Com isso foi possível realizar as modificações que redundaram no manual MD-30-M-01, documento no qual foram reunidos assuntos de operações conjuntas que se encontravam dispersos por vários outros manuais. Por fim, a criação da CIDOC deu um passo que poderá ser um salto

¹⁶⁸ Convém destacar que a versão de 2020 da END dedica um breve momento para abordar o IDOC e sua importância como ferramenta de capacitação. Nesses termos, define como objetivo a consolidação do “Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas (IDOC) da Escola Superior de Guerra como padronizador do ensino e incentivador da pesquisa sobre operações conjuntas” (BRASIL, 2020f, p. 66), indicando, em algum grau, uma percepção de relevância no que se refere ao ensino e à padronização das doutrinas.

no sentido de consolidar a doutrina, com reflexos diretos sobre as operações e exercícios conjuntos (NEGRÃO, 2013, p. 48).

Destarte, é possível perceber que os elementos da unidade, da integração e da sinergia são sempre preconizados na Doutrina de Operações Conjuntas do Brasil e nos processos decorrentes dessa, tais quais a CIDOC que enfatiza a importância da educação profissional conjunta. No nível tático inclusive salienta-se a importância de levar em consideração as capacidades individuais de cada força, contanto que seja reconhecida a utilização de procedimentos padronizados para que a interoperabilidade não seja comprometida nesse sentido. O que dialoga diretamente com o que as literaturas sobre *jointness* e interoperabilidade evidenciam como sendo fundamental. Contudo, aspectos práticos disso serão melhores abordados posteriormente, uma vez que a cultura organizacional inerente à cada Força Singular pode acabar sendo um dificultador desse processo de integração.

De acordo com Negrão (2013), a restruturação do ensino nas escolas de Altos Estudos, levaria ao aperfeiçoamento do ensino das operações conjuntas, principalmente através da busca por uniformizar os ensinos entre as diferentes escolas, aqui se referindo a Escola Superior de Guerra (ESG), a Escola de Guerra Naval (EGN), a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e a Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), construindo todo um efeito de complementariedade entre estas. Oliveira (2019) reconhece o estímulo feito por escolas militares, como a ESG, por exemplo, no sentido de realizarem cursos que mesclam a participação de efetivo de todas as forças. Contudo, esse mesmo autor também aponta que há problemáticas inerentes a isso, desde a quantidade de vagas disponibilizadas até a o seu caráter pontual, que acaba por não dar continuidade aos vínculos e à uma possível integração de culturas que são historicamente distintas.

No ano de 2015, e abarcando de forma mais específica o setor de C², foi aprovada a Doutrina para o Sistema Militar de Comando e Controle¹⁶⁹, a qual se mostra fundamental no que tange ao emprego conjunto das Forças Armadas, desde o nível mais alto até o nível mais baixo. Nesse sistema organizam-se, dentre outras coisas, as comunicações, as doutrinas, os procedimentos e o pessoal que são cruciais no que concerne ao planejamento, condução e controle das ações das forças, sendo fundamental, nesse sentido, que haja unidade de comando, integração, dando prioridade sempre ao emprego conjunto e às ferramentas de convergência de

¹⁶⁹ Cabe pontuar que esta veio em substituição da Doutrina para o Sistema Militar de Comando e Controle – MD31-M-03, 2^a edição, de 2014 (BRASIL, 2015a).

esforços, em direção à interoperabilidade (BRASIL, 2015a; ACÁCIO, 2018). Mais do que isso, representa a “principal ferramenta de coordenação e interoperabilidade das diversas operações militares” isto porque:

A interoperabilidade dos sistemas de C² pode ser obtida por meio da Guerra Centrada em Redes (GCR), ao permitir maior consciência situacional. A GCR objetiva prover um incremento na governança e percepção coletiva, garantindo a superioridade de informação em qualquer cenário, ao viabilizar que vários atores atuem de forma sinérgica mediante troca de informações seguras entre si (ACÁCIO, 2018, p. 77).

Figura 14 – Evolução da Interoperabilidade



Fonte: Ministério da Defesa (2015).

Tendo em vista a figura acima, na percepção da defesa brasileira, o processo de evolução da interoperabilidade perpassa por diversos momentos em que a coordenação se faz necessária, assim deve ser observado todos os aspectos da interoperabilidade, para que este conceito seja entendido da maneira mais abrangente possível. No entanto, a abordagem que é feita quanto à interoperabilidade nos documentos brasileiros, bem como na difusão dos termos nos meios militares, demonstra uma ausência quanto ao estabelecimento de critérios que definam o que é, quanto é necessário e onde. O esquema apresentado acima até mesmo demonstra um pouco disso, pois apresenta uma evolução da interoperabilidade, demonstrando aspectos técnicos e não técnicos, contudo coloca as facetas de maneira pouco integrada e sem uma perspectiva métrica, o que faz com que o conceito seja abrangente demais e nem apresente diretrizes substantivas para aplicação. Enfim apresentados os principais documentos e delineados aspectos importantes atrelados ao MD e às Forças Armadas, o último subtópico do

presente capítulo se concentrará em apresentar, no contexto do Brasil, a variável independente que resta, o Planejamento Baseado em Capacidades.

4.4 O Planejamento Baseado em Capacidades como nova sistemática de planejamento na defesa do Brasil:

Aqui será elucidado como o setor de defesa do Brasil vem preconizando o Planejamento Baseado em Capacidades dentro dos seus assuntos, da mesma forma como foi feito no subtópico acerca da interoperabilidade. Buscando manter, em algum grau, uma linha cronológica das iniciativas nesse sentido, como forma de dar subsídios para a análise realizada no capítulo final. Portanto, a questão será observada a partir do macro, para em seguida adentrar de forma mais específica em cada uma das forças singulares. Finalizando com um breve panorama do cenário tecnológico brasileiro e a sua relação com a metodologia do PBC.

De acordo com Leite (2011), o planejamento estratégico do País tem por fundamento cumprir os objetivos da Política Nacional de Defesa. A Sistemática de Planejamento foi instituída, em 2005, por meio da Portaria nº 998/SPEAI/MG, através da qual se fundamenta tanto a definição quanto a organização das ações atreladas ao preparo e ao emprego do poder militar. Para tanto, três níveis são considerados: o nacional diz respeito à formulação e à consecução da PND, assim como de outras políticas nacionais que se relacionem ao preparo e ao emprego das Forças Armadas; o setorial é responsável pela orientação desse preparo e emprego, determinando aspectos doutrinários importantes em prol do emprego conjunto das forças singulares, e tem por base a Doutrina Militar de Defesa (DMD) e a Estratégia Militar de Defesa (EMiD); e, por último, mas não menos importante, o nível subsetorial está localizado nas forças singulares, sendo concedido a essas que sejam autônomas na construção da sua capacidade militar, ocorrendo, então, de modo separado e independente entre elas (*ibidem*; SANTOS, 2014). Contudo, como destacado por Santos (2014), ainda que se tenha essa configuração, “permanece a lacuna no País relacionada à ausência de uma metodologia que oriente o Planejamento de Força de forma conjunta, numa abordagem *top-down*, ou seja, sob orientação e coordenação do MD” (*ibidem*, p. 63), fazendo, assim, menção ao PBC.

É importante contextualizar que, para a elaboração da sua Estratégia Nacional de Defesa, o Brasil tinha por fundamento as “hipóteses de emprego”, essas, por sua vez, seriam ponderadas a partir da identificação das ameaças ao País, “entendidas como possíveis conflitos

armados em determinado ambiente e período futuros” (RICCO, PAGGIARO¹⁷⁰, 2018, p. 100). E só após isso seriam desenvolvidos os planos estratégicos e operacionais. Nesse modelo, a geração de força ocorreria da seguinte maneira:

De acordo com as ameaças e interesses, era definida a missão, transformada em ações táticas. As estruturas existentes se reuniam, realizavam uma adaptação e o preparo. Assim, eram organizados (Batalhões, Subunidades e frações), ou seja, com base nas estruturas existentes para cumprir a missão (PEREIRA, 2016, p. 39).

Entretanto, em face da emergência de uma conjuntura na qual as ameaças são incertas assim como os cenários e as hipóteses de emprego das forças são difíceis de prever, o MD tem buscado adotar uma postura de reestruturação, tendo por fundamento principal a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 (LEITE, 2011). O decreto que instituiu a END de 2008 é um dos marcos considerados como essencial para o tema abordado no presente tópico, uma vez que esse documento, além de estabelecer a importância da interoperabilidade, determinou que o potencial estratégico das Forças Armadas deveria ser desenvolvido com base em capacidades, ao estabelecer que “convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos. O Brasil não tem inimigos no presente. Para não os ter no futuro, é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra” (BRASIL, 2008, p. 1).

Apesar de ao longo dos anos o Planejamento Baseado em Capacidades surgir como pauta de um ou de outro seminário, só em 2016 pode-se perceber o assunto presente de maneira mais acentuada em reuniões de órgãos do MD, como, por exemplo, chefias, subchefias, seções do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, chefias do Estado Maiores das Forças Singulares, bem como seus Comandos Operacionais, e ainda Escolas e alguns outros órgãos voltados para questões de doutrina, pesquisa e ensino. Assim, criou-se um Grupo de Trabalho que contava com a contribuição das três forças singulares, em prol dos estudos dedicados à implementação do PBC. Fruto desses esforços, em 2017 resultou-se um relatório cujo conteúdo conduz a implementação da metodologia. Além disso, foi publicizado também o documento “Cenário de Defesa 2020-2039¹⁷¹” (CORRÊA, 2020a; MOREIRA, 2020). Como visto no primeiro capítulo, esse tipo de documento é fundamental no que concerne ao desenvolvimento do planejamento estratégico que tem por base as capacidades.

¹⁷⁰ Esses autores enxergam contradição entre a abordagem por hipóteses e o SPEM, ao considerarem que o último considera uma abordagem por capacidades enquanto o primeiro tem por foco ameaças.

¹⁷¹ O documento serve como instrumento para o desenvolvimento do processo de planejamento do MD, bem como contribui para a elaboração e atualização dos principais documentos de defesa. E, dessa forma, elucida questões conjunturais e estruturais que competem à segurança e à defesa do País (BRASIL, 2017).

Levando em consideração a complexidade da metodologia e fruto das discussões no corno do Grupo de Trabalho PBC, no ano de 2018, criou-se a Assessoria de Planejamento Baseado em Capacidades (APBC) sob a égide do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e cuja subordinação se deve ao Chefe do EMCFA, estando esse responsável por realizar a gestão do processo. Além disso, o órgão é também responsável por gerenciar todo o processo de implementação do PBC, de modo a deixar as discussões sobre o tema mais centralizadas, desempenhando sua função “em ligação direta com os elementos tanto das Forças Armadas quanto das Forças Singulares” (MOREIRA, 2020, p. 68). Dentre os fundamentos para a criação da assessoria estavam a busca por um conhecimento mais aprofundado do conceito de capacidade, a necessidade de estudos mais direcionados para a maneira como o PBC seria introduzido na metodologia em vigor na estrutura de defesa do País e a importância de uma massa crítica especializada para dar consecução à implantação da sistemática com base em capacidades (BRASIL, 2020Eb; MATOS, 2019).

Quanto a questão da integração entre as Forças Armadas, Moreira (2020) destaca um ponto importante ao afirmar que essa integração de elementos se daria, sumariamente, no âmbito das operações conjuntas, contexto fundamental para entender aspectos atrelados às capacidades, pois esta é uma situação em que “as capacidades existentes são evidenciadas, aquelas em processo de desenvolvimento são acompanhadas, as capacidades requeridas são levantadas e as excedentes são suprimidas” (*idibem*, p. 68).

No mesmo ano, a SPEM passou por atualização, revogando a edição de 2005, e passou a incluir considerações sobre a interação entre os planejamentos do MD com o Planejamento Baseado em Capacidades (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018B). Contudo, uma problemática apontada por Santos (2014), quanto a edição anterior, parece se repetir no documento em vigor. O conceito de capacidades não é definido, muito menos é apresentada uma lista que levanta tais capacidades de maneira conjunta. Em termos de PBC, essa é uma questão fundamental, delimitar de maneira clara o que se entende por capacidade.

Ainda que haja semelhanças entre os modelos, a transição para que haja uma integração entre o SPEM e o PBC se justifica tendo em vista a necessidade de ênfase no entendimento comum:

A Sistemática de Planejamento Estratégico Militar, embora já preveja o estabelecimento de cenários e a elaboração de uma avaliação estratégica, não contempla um entendimento comum do conceito de emprego conjunto. Essa indefinição e a pouca ênfase na necessidade da participação das Forças Singulares durante o planejamento estratégico, acabam resultando no espaço que permite a cada

Força determinar as capacidades que lhes são mais convenientes (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014).

Em 2019, a ESG realizou um estudo sobre os cenários prospectivos na conjuntura de defesa do Brasil. Fruto das pesquisas, foi desenvolvido o documento “Cenário de Defesa 2040”, na minuta do qual foram identificados cenários diversos, sendo esses considerados como hipóteses de futuro plausíveis: Alinhamento com os EUA, com recursos orçamentários; Alinhamento aos EUA, com restrição orçamentária; Relacionamento global, com recursos orçamentários; e Relacionamento global, com restrição orçamentária. No texto da minuta, afirma-se que o documento apregoa o PBC como metodologia na qual o MD se anora no desenvolvimento de capacidades conjuntas. Além disso, o material serve de respaldo para a elaboração do “Cenários Militares de Defesa” (BRASIL, 2019a). Contudo, esse último documento é de maneira restrita, se postula algo fundamental no que tange ao PBC, não foi possível de ser apreciado.

O guia do PBC, considerado como o estudo que reflete as orientações do MD sobre o tema e que servirá de fundamento principal para a metodologia no Brasil, ainda está em processo de elaboração (BRASIL, 2020c). Contudo, é possível adiantar que esse documento define que:

O PBC é uma metodologia voltada a apoiar o planejamento de força em um mundo no qual o futuro é caracterizado por variadas incertezas, onde as ameaças são difusas e imprevisíveis no tempo e no espaço, e pela disputa por recursos. Apesar das diferenças existentes no processo, ele não despreza as formas anteriores já utilizadas pelo MD e FA para elaboração de seus planejamentos. Seu mérito é racionalizar situações que não são atingidas pela metodologia atual. Nesse sentido, o PBC traz uma visão diferente, que aborda principalmente a interoperabilidade entre as FA, tratando de forma mais estável um problema que tende a ser cada vez mais complexo, seja pela introdução de novos parâmetros relevantes quanto pela variação abrupta da intensidade daqueles hoje considerados (Em fase de elaboração) (MOREIRA, 2020, p. 51)¹⁷².

Além disso, o guia tem também como pressuposto dar as diretrizes para o Planejamento de Força, tendo por base os seguintes critérios:

- a) a utilização de cenários futuros de médio (5 a 12 anos) e longo (13 a 20 anos) prazos;
- b) a transformação das forças armadas, com base nas Capacidades Militares de Defesa (Cpcd Mil Def); e
- c) a análise de defasagem de capacidades das Forças Singulares (FS), com base na situação atual (capacidades adequadas, insuficientes, inexistentes e em excesso) das Capacidades Operativas (CO), as quais deverão estar alinhadas com as

¹⁷² Trecho retirado na íntegra de Moreira (2020).

Capacidades Funcionais/Capacidades Militares de Defesa (Cpcd Mil Def) definidas pelo MD, que são o Enfrentamento; a Sustentação; o Comando e o Controle; o Domínio da Informação; a Proteção; a Projeção de Poder; a Pronta-Resposta; e o Apoio às Ações de Estado (OLIVEIRA, 2020).

d)

Afirma-se que, no Brasil, tem-se buscado implementar um modelo próprio de Planejamento Baseado em Capacidades, o qual tem por fundamento “uma análise funcional das necessidades das Forças Singulares, integrando-as e identificando suas inter-relações” (SILVA, C. 2019, p. 25). Tem-se que, a partir das diretrizes políticas, o MD e as Forças Armadas, juntos, decidem quanto ao desenvolvimento dos insumos¹⁷³ fundamentais, isto é, o cenário de defesa prospectivo, os quais normalmente devem considerar um período de médio e de longo prazo. Só após isso é que se extraem as Possibilidade de Atuação (PA), a análise dessas últimas devendo ser feita conjuntamente. O que acontece é: as forças singulares devem identificar um rol de capacidades que são fundamentais para solucionar a PA pré-determinada, e como resultado dessa análise, sendo consideradas as capacidades conjuntas, resulta-se a elaboração das Metas de Capacidades. O próximo passo é identificar a Defasagem de Capacidade, elucidando as capacidades existentes para definir quais manter, obter ou desenvolver, com vistas a preencher o *gap*. Posteriormente, o custo dessas serão, então, enviados aos MD, finalizando assim o “ciclo do PBC” (MATOS, 2019; SILVA, C. 2019):

Os custos levantados a partir da análise da defasagem de capacidades são validados e priorizados no Ministério da Defesa, que realiza o *equilíbrio de investimentos*, orientado pelas Prioridades de Defesa e recursos disponibilizados pelo nível político. Os custos são materializados em projetos de defesa, que são novamente encaminhados ao Conselho Superior de Governança, que após aprovação ministerial são encaminhados ao nível político com os argumentos construídos durante todo o processo do PBC, que após aprovação do nível político é denominado *Plano de Obtenção de Capacidades (POC)* (SILVA, C. 2019, p. 26, grifo nosso).

Esperava-se que com as mudanças estruturais e doutrinárias, advindas principalmente da criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, maior integração fosse vista entre as forças armadas brasileiras e, com isso, levasse a Sistemática de Planejamento Estratégico-Militar (SPEM) a alcançar um modelo *top-down* (LEITE, 2011). Contudo, é importante relembrar que a partir da divisão em níveis do SPEM é conferida autonomia às Forças Armadas no nível subsetorial. Quanto ao PBC, de forma específica, o mesmo se aplica, pois o MD permite que as FA possuam autonomia no seu processo de implementar a metodologia, de acordo com suas próprias percepções individuais (LEITE, 2011; CORRÊA, 2020a). Por sua

¹⁷³ Os insumos em questão, de maneira mais específica, referem-se aos documentos Cenário de Defesa 2020-2039 e Cenário Militar de Defesa 2020-2040 (CORRÊA, 2020).

vez, o Exército Brasileiro foi a primeira das instituições a caminhar nesse sentido, fundamentando-se,

No Manual de Fundamentos EB20-MF-10.101 intitulado *O Exército Brasileiro*, em sua 1^a edição datado de 2014, já estava previsto que o EB deveria estruturar a força por meio do PBC atendendo aos seus fatores determinantes – Doutrina, Organização (e processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura (DOAMEPI) (CORRÊA, 2020a, p. 36).

O Sistemática de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEX) é, desde 1984, a sistemática de planejamento adotada pelo EB (MOREIRA, 2020). O que se discute, no entanto, é a necessidade de uma transição que torne possível a integração e a harmonização desse sistema com o PBC. E quanto a isso, Charles Silva (2019) argumenta que esse processo pode ser facilitado pela convergência de pontos em comum às duas sistemáticas, mas demanda que exista equipes dedicadas de forma integral à sua condução, além de definir como necessário o estabelecimento de interações com as outras forças. Sobre isso, priorizou-se a simplicidade e, dessa forma, deu-se preferência à não realização de mudanças na estrutura já existente, preferindo adicionar subfases que permitam a integração das duas metodologias (OLIVEIRA, 2020).

Tanto na MB quanto na FAB o status do Planejamento Baseado em Capacidades ainda é o da implantação (OLIVEIRA, 2020), podendo ser percebido um estágio evolutivo bem mais avançado em termos de PBC no Exército Brasileiro. Em vigor, a sistemática de planejamento fundamental da MB é o Planejamento Estratégico da Marinha (PEM). Tal documento determina as diretrizes necessárias e aspectos fundamentais atrelados à Missão, Visão de Futuro, Objetivos Navais, entre outros (SANTOS, 2014). A decisão de adotar a sistemática do PBC se deu em 2015, após apresentação do Processo de Tomada de Decisão, no Curso de Política e Estratégia Marítimas, no qual o mesmo foi aprovado (BRASIL, 2020Eb). Na MB, a estrutura em torno dos estudos sobre o PBC se constitui por grupos, centrados na Célula do PBC do Estado-Maior da Armada (CPBC-MB), em que a coordenação suprema está sob responsabilidade do Vice-Chefe de Estado-Maior da Armada (OLIVEIRA, 2020):

Dessa forma, a CPBC-MB é um elemento organizacional multidisciplinar, instituída no âmbito da Marinha de forma permanente, com a atribuição de assessorar o Chefe do Estado- Maior da Armada (CEMA) quanto às demandas advindas do Planejamento Baseado em Capacidades, conduzido no Ministério da Defesa, e as provenientes dos setores internos, dando prosseguimento ao desenvolvimento, implementação e execução da Sistemática de Planejamento de Força da Marinha do Brasil (SisForça na MB) (BRASIL, 2020Eb).

Contudo, ainda em 2014, Santos (2014) já chamava atenção para a consideração de que “não há no âmbito da MB uma sistemática de Planejamento de Força estabelecida e consolidada” (*ibidem*, p. 72). Tendo em vista que, em 2020, foi divulgado o Plano Estratégico 2040”, que estabelece elementos conceituais e doutrinários importantes, com vistas a dar diretrizes para o planejamento de força da MB, tanto de médio quanto de longo prazo, (BRASIL, 2020Ea), em 2021 se percebe que a Marinha continua em processo de desenvolvimento da sua sistemática, conhecida como SISFORÇA.

Enquanto na FAB, tem sido vista a adoção de um padrão internacional de análise de defasagem, por meio do qual serão determinadas as capacidades funcionais e operacionais com base nos componentes citados no primeiro capítulo, isto é, o DOPEMAII (aqui inclusa a interoperabilidade). Nessa instituição, os assuntos atrelados ao PBC estão centrados na 6^a Subchefia do Estado-Maior da Aeronáutica (OLIVEIRA, 2020). O Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) faz parte da Sistemática de Planejamento Institucional da Aeronáutica, e, enquanto na sua edição de 2010 considerava hipóteses de emprego, na versão de 2018 passou a considerar necessária a implementação do conceito de Planejamento Baseado em Capacidades (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2018), contudo, afora isso não se percebe no documento qualquer menção mais detalhada ao propósito de integrar o PBC à sistemática vigente. O documento Diretriz de Planejamento Institucional (DIPLAN), de 2019, é o que chega mais perto disso, ao determinar como diretriz fundamental a elaboração de um manual que delimita o processo de implementação do PBC na força, de modo que essa metodologia venha a se tornar o referencial inclusive para “a análise de aquisições de sistemas e equipamentos a serem implantados na FAB” (BRASIL, 2019, p. 32).

Para finalizar o detalhamento sobre semelhanças e divergências no processo de implantação do PBC nas diferentes forças singulares, cabe destacar que no Exército Brasileiro o acrônimo utilizado para se referir aos componentes de capacidades, apresentados no primeiro capítulo, é a sigla DOAMEPI (Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura). Enquanto na MB a sigla é a DOPEMAI, que inclui os mesmos fatores, apenas em ordem distinta do EB. E a FAB, como visto, utiliza a sigla DOPEMAII, considerando, diferente das outras forças, o componente “interoperabilidade” (BRASIL, 2015C; KERR, 2018; BRASIL, 2019b). É importante tomar nota disso em termos de taxonomia.

Por fim, a questão da tecnologia é uma discussão que não pode passar despercebida e merece espaço nesse capítulo. Principalmente uma vez que, de acordo com Matos (2019), o MD define PBC como:

Conjunto de procedimentos voltados ao preparo das forças armadas, mediante a aquisição de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e necessidades militares de defesa do Estado, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos e limites orçamentários e tecnológicos (MATOS, 2019, p. 352).

Cabe dedicar um espaço para o aspecto tecnológico na defesa do Brasil, pois tal questão é de fundamental importância no que se refere à cenários futuros, como destacado no capítulo um, e, consequentemente, no que se refere ao PBC. De acordo com Peterson Silva (2019), não só na seara da defesa, o Brasil demonstra possuir uma série de dificuldades que prejudicam seu desenvolvimento tecnológico, principalmente no sentido de acompanhar as principais potências. Os desafios enfrentados quando considerado o desenvolvimento da capacidade tecnológica pelas Forças Armadas vão desde a questão orçamentária, até a falta de um direcionamento mais claro e de planejamento que resultem em algo, no nível nacional, relacionado às aquisições de defesa. Como consequência clara desses desafios é relevante destacar “a falta de mecanismos claros de priorizações de programas e projetos entre as três Forças” (*ibidem*, p. 29).

Com isso é possível estabelecer uma relação também sobre como a questão tecnológica, influenciada pelo quadro de recursos orçamentários e pela dificuldade governamental de resultados concretos nesse sentido, encontra entraves quando vislumbrados os cenários prospectivos, impactando de forma clara no Planejamento Baseado em Capacidades e também na interoperabilidade entre as forças armadas brasileiras.

CAPÍTULO 5 – A SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO CONJUNTO E SUAS CONTRIBUIÇÕES À INTEROPERABILIDADE: CASOS AUSTRALIANO E CANADENSE COMO MODELOS PARA O BRASIL

Apresentados os casos, e tendo adentrado em aspectos importantes para a presente fase, cabe nos subtópicos seguintes realizar a análise comparada. Em um primeiro momento será dedicado espaço para a síntese dos países de maneira individual a cada um, tendo como foco um balanço da relação entre as variáveis independentes e a variável dependente. Para finalizar, será realizada uma análise que se concentrará em condensar elementos da comparação, fornecendo, de tal maneira, insumos para o caso do Brasil, à luz da variável de interesse (o Planejamento Baseado em Capacidades).

Tendo isso em vista, vale retomar a pergunta de pesquisa, uma vez que cada uma das sessões a seguir serão desenvolvidas com vistas na sua elucidação. Isso posto, a pergunta em questão é: como a adoção de uma metodologia de planejamento conjunto (o Planejamento Baseado em Capacidades) pode contribuir para o aprofundamento da interoperabilidade? Destacado no capítulo primeiro, e para fins de clareza quanto a abordagem que está sendo preconizada, é importante rememorar que o foco está na cadeia de causalidade, no ‘como’ essa contribuição para o aprofundamento da interoperabilidade se dá, e não em responder com “sim” ou “não” quanto a existência dessa contribuição, uma vez que o Planejamento Baseado em Capacidades já é, por si só, uma sistemática de planejamento conjunto.

O modelo de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional (OIM, em inglês), desenvolvido pelo *Defence Science and Technology Organization* (DSTO) da Austrália, tem como pressuposto identificar o grau de interoperabilidade no nível organizacional e considera cinco graus específicos, sendo estes: Unificado; Combinado; Colaborativo; *Ad Hoc* (Cooperativo); e o Independente. Além disso, comporta quatro atributos: o do preparo, o do entendimento, o do estilo de comando e o do *ethos*. Tais atributos são ponderados e distribuídos dentro das classificações quanto aos graus para definir o nível de interoperabilidade existente (CLARK; JONES, 1999; FEWELL; CLARK, 2003).

O Anexo C permite visualizar essa classificação por meio de uma tabela advinda do modelo original de maturidade, com base no que foi feito por Clark e Jones (1999), enquanto o Anexo D representa a tabela remodelada por Fewell e Clark (2003), que, dentre outras coisas,

aprofunda algum dos aspectos já abordados no primeiro modelo e desenvolve alguns outros pontos que cabem à discussão.

Para definir o grau, e dentro dos atributos destacados acima, de acordo com a atualização do modelo em questão, Fewell e Clark (2003) destacaram alguns fatores fundamentais e de importante impacto para organização que influenciam, em grande medida, a interoperabilidade. Dentre esses cabe aqui destacar a estrutura organizacional e as doutrinas, em virtude de essas serem duas das variáveis independentes selecionadas para o presente estudo. Portanto, é necessário que se considere tal modelo para a análise dos países a seguir, sob o intento de classificar o grau de interoperabilidade percebido em cada um dos países selecionados para análise, tendo como enfoque tais variáveis em específico, por ser recorte o preconizado no presente trabalho.

Enquanto a análise da variável PBC estará ancorada no primeiro capítulo, tendo em vista a importância da teoria apresentada para subsidiar o entendimento sobre a relação de causalidade entre a variável dependente e a variável de interesse propostas, e nos capítulos sobre os casos, com vistas a realizar a investigação aprofundada nos países escolhidos. Portanto, o “modelo” referência para esse momento terá como base aqueles abordados no capítulo teórico-metodológico, com base nos principais referenciais para a sistemática do PBC. Convém destacar que a intenção não é a de aprofundar na metodologia por completo, haja visto suas diversas fases. Dessa forma, e tendo em vista o objetivo da presente dissertação, o PBC em cada país será colocado sob escrutínio a partir das seguintes lentes analíticas: o nível em que tal sistemática de planejamento conjunto se encontra (se no nível ministerial ou das forças), o qual se relaciona com a lente seguinte; que é a abordagem adotada (se *bottom-up* ou *top-down*); a gestão das capacidades; consequentemente, as funções criadas em seu favor; a taxonomia; e os documentos dedicados à temática que, via de regra, são decorrentes das diretrizes do mais alto nível.

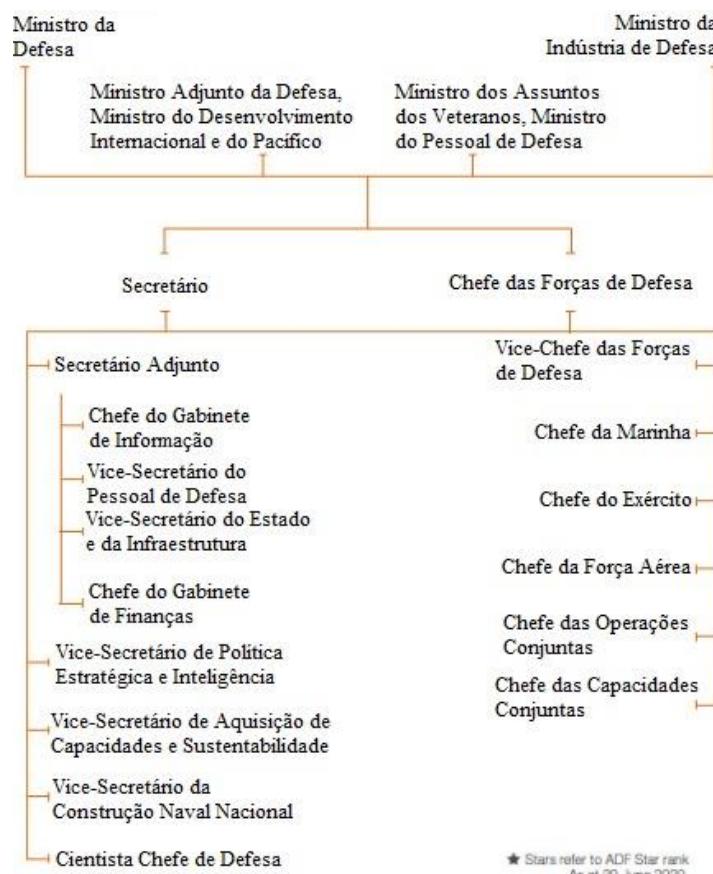
5.1 Uma análise da defesa australiana

No que diz respeito à Organização de Defesa Australiana, como visto no capítulo dois, a interoperabilidade foi adotada como um conceito fundamental no planejamento e gestão de defesa e isso se reflete nas ações e nas formas em que a Defesa australiana se organiza atualmente. Todos os componentes organizacionais sob a égide da ODA atuam de maneira integrada e de acordo com uma ordem hierárquica específica, responsáveis por criar unificação

e interconexão entre esses. O conceito de “Defesa Australiana”, para se fazer menção à organização de defesa como um todo, foi criado em face dessa característica de unificação inerente à instituição e à sua forma de se organizar (AUSTRÁLIA, 2009). Ademais, ao longo do tempo a importância da interoperabilidade e uma preferência pelas ações conjuntas foram propagadas também através das doutrinas militares. Tais doutrinas, ao serem atualizadas, destacavam *jointness* como prioridade, ao passo em que as relações de integração entre as forças eram vistas com maior atenção, incluindo essa percepção também na educação e no treinamento militar australianos.

Para fins ilustrativos, será apresentada em seguida a figura da estrutura organizacional atual da instituição. É importante apontar que em face da estrutura de 2018, apresentada no segundo capítulo, quanto aos cargos, suas responsabilidades e funções específicas, não é possível perceber alterações profundas para além das pessoas nomeadas para cada um deles. A organização, em grande medida, permanece a mesma e tem por fundamento documentos oficiais e uma série de reformas e ajustes realizados ao longo da história da Defesa australiana.

Figura 15 – Organograma do Departamento de Defesa Australiano em 2021



Fonte: Tradução nossa, 2021. Figura original presente em Australia (2020a).

A estruturação da organização, observadas as hierarquia e cadeias de comando, por si só indica a relevância australiana conferida à ação conjunta no setor de defesa. Ao responderem diretamente aos Ministros, o Secretário do Departamento de Defesa e o Chefe das Forças de Defesa gerem a organização de maneira integrada, sob o preceito da diarquia característica à ODA (AUSTRÁLIA, 2020a). Sobretudo, é possível inferir que tal conformação evita uma forte ingerência das Forças de Defesa Australianas em relação aos assuntos de defesa, uma vez que cada um dos ramos das forças está sob o comando direto do Chefe das Forças de Defesa. Diminuindo dessa forma a habilidade, antes existente, dos Chefes das forças de exercerem influência direta nos assuntos atrelados ao tema, assim como também estimula uma intensificação do processo de *jointness*, vide a figura representada pelo Vice-Chefe das Forças de Defesa. Como é possível perceber na supracitada figura, se encontra no mesmo degrau hierárquico que os Chefes de cada uma das forças, sendo esse detentor da responsabilidade de coordenar as capacidades conjuntas das Forças de Defesa Australianas, entre outras coisas.

Como dito anteriormente, a interoperabilidade se faz em todos os aspectos e não apenas nas operações e tudo isso desemboca na mitigação da prevalência de culturas organizacionais singulares, interesses e paroquialismo das FDA. Em que pese a existência de algum grau de individualidade por parte de cada um dos ramos, o que se deve reconhecer que em alguma medida é importante, uma vez que é fundamental que as forças tenham suas características particulares que servem para serem somadas, essa estrutura apresentada pela Austrália tende a reduzir as chances de paroquialismo e duplicação de esforços entre esses ramos, alimentando muito mais ações conjuntas e incentiva o aprofundamento da interoperabilidade. Se analisado de acordo com Owens (2000), a estrutura organizacional da Defesa australiana tende a estimular a cooperação intraforças ao invés do unilateralismo, coibindo, dessa forma, a rivalidade.

Quanto às doutrinas, a Austrália tende a reconhecer e preconizar a interoperabilidade, seja ela intraforças (conjunta) ou multinacional (combinadas). Passando por uma série de atualizações ao longo do tempo, tendo em vista problemas atrelados à falta de coordenação entre as doutrinas dos serviços e as doutrinas conjuntas, os documentos doutrinários ao serem elaborados contam com a contribuição de membros de comandos conjuntos e singulares, sob a égide de um grupo próprio para o desenvolvimento desses, sitiado no *Australian Defence Force Joint Doctrine Centre*. Além disso, existe um vínculo estreito entre esse grupo e àqueles responsáveis pelo planejamento e ensino das operações conjuntas. Os resultados desses esforços podem ser percebidos através da *Australian Defence Force Publication (ADDP) 5.0 –*

Joint Planning (2014) e da Australian Defence Force Publication (ADFP) 5.0.1 – Joint Military Appreciation Process (2015) (JACKSON, 2018; *ibid*, 2019).

De acordo com Vitale (1995) e Pessoa (2017), é importante para o processo de *jointness* e da interoperabilidade que as doutrinas conjuntas sejam suficientemente claras e proporcionem um entendimento comum sobre o planejamento e a operacionalização das ações, além de serem atualizadas com alguma frequência. Sobre isso, como igualmente visto anteriormente, Proença Júnior e Diniz (1998), entendem que a doutrina conjunta representa um processo que acaba por refletir a maturação de um aparato integrado. Assim, é possível afirmar que as doutrinas australianas dialogam com o que se espera de doutrinas militares: clareza, que sejam explicativas e atualizadas. No caso sob análise no presente momento, a renovação das doutrinas deve ocorrer em ciclos de três-cinco anos.

Colocadas essas considerações e retomando o modelo da OIM revisado por Fewell e Clark (2003), na Austrália, ao analisar a estrutura organizacional, e tendo por foco a ramificação específica às Forças de Defesa Australianas, foi possível identificar que não há a predominância de diversas linhas de respostas. Há, na verdade, uma cadeia de comando única que, no entanto, permite que as forças se voltem à sua organização de origem, da qual vem suas características particulares. As doutrinas australianas, por sua vez, correspondem à categorização que reconhece a existência de uma doutrina comum responsável por abranger as operações quase em sua totalidade, além de destacar a presença de níveis consideravelmente altos de treinamento e de experiência no que tange ao uso das doutrinas conjuntas. Portanto, se considerados apenas esses dois aspectos, é possível classificar o grau de maturidade da interoperabilidade organizacional australiana como *combinado*.

Analisada a interoperabilidade na defesa da Austrália, cabe agora dedicar espaço para a avaliação do Planejamento Baseado em Capacidades e a sua relação com esse conceito nos assuntos de defesa do país. Assim como destacado em momentos anteriores, a Austrália é considerada o primeiro país a de fato começar a implantar a metodologia de planejamento em questão, e desde os momentos iniciais atentou para a importância da característica conjunta desse (GOODMAN *et al.*, 2013). Com isso, e a partir dos preceitos de dar uma maior atenção para a adoção de ações mais econômicas, o PBC deu início a um processo de planejamento de defesa que tem por base o aprimoramento tanto da coordenação, quanto da integração e, consequentemente, da interoperabilidade.

Nesse decurso, em 1984 foi estabelecido o Quartel-General das Forças de Defesa Australianas, o qual, além de incentivar *jointness* e interoperabilidade por meio da busca por facilitar a capacidade do comando conjunto, por mitigar a duplicação de esforços e por coordenar o desenvolvimento de força e o planejamento a longo prazo, resultou na adoção de uma abordagem *top-down* da defesa australiana e na criação do Vice-Chefe das Forças de Defesa Australianas (MCKENNA; MCKAY, 2017; YOUNG, 1995). Dessa maneira, o planejamento de defesa vigente contribuiu para o afastamento de uma abordagem *bottom-up* e para a criação de um vínculo de integração no processo, uma vez que os conceitos de operações conjuntas, nesse modelo, são considerados desde o início, ajudando inclusive a estimular uma cultura conjunta.

A importância do PBC como sistemática de planejamento se reflete em diversas ações da Defesa australiana, outra delas foi a criação do cargo de Chefe de Desenvolvimento de Capacidades, o qual, dentre outras coisas, detinha a responsabilidade de desenvolver uma lógica conjunta de atuação envolvendo os comandantes dos serviços para o desenvolvimento de capacidades e para a identificação tanto de *gaps* quanto de excedentes de capacidade. Além disso, deveria responder diretamente ao Chefe das Forças de Defesa, assim como também ao Secretário de Defesa (GOODMAN *et al.*, 2013). Com isso, é possível perceber que o PBC na Austrália parte do nível ministerial para as forças, assim como determina a literatura sobre o tema. O que surge como característica da abordagem *top-down*, evitando, dessa maneira, que o planejamento das principais capacidades seja realizado no nível dos comandos de força, corroborando para que isso se dê de maneira conjunta e, assim, servindo para aprimorar a interoperabilidade.

Na fase da gestão das capacidades, após definidas de modo conjunto a partir do Grupo de Desenvolvimento de Capacidades, o seu desenvolvimento real conta com a competência dos Chefes de cada uma das forças, estando atrelados à criação, ao treinamento e a manutenção das forças. Contudo, no que diz respeito ao emprego operacional das forças a responsabilidade está nos comandos de operações conjuntas, de caráter permanente e que contam com um comandante de cada um dos domínios (GOODMAN *et al.*, 2013; MCKENNA; MCKAY, 2017). Como visto no capítulo primeiro, a criação de comandos conjuntos permanentes é outra premissa que permite relacionar o PBC com a interoperabilidade, uma vez que tal sistemática recomenda que esses sejam estabelecidos com vistas a mitigar, por exemplo, possíveis problemas institucionais e de C² nas ações conjuntas. Haja visto a necessidade de as forças serem dotadas de capacidade de flexibilidade, rápida preparação e interoperabilidade, além de

diminuir o poder direto dos Chefes dos ramos das Forças de Defesa Australianas, o PBC na Austrália tende a reforçar a existência de tais comandos conjuntos permanentes.

Nesse mesmo sentido é possível destacar a criação da Divisão de Coordenação de Capacidades Conjuntas e a delegação do título de “Autoridade das Capacidades Conjuntas” ao Vice-Chefe das Forças de Defesa, sob o objetivo de fortalecer cada vez mais a ideia de uma liderança, bem como o aprofundamento da coordenação e da coerência em todo o processo de desenvolvimento das operações. Segundo Mackenna e Mackay (2017), em 2017, criou-se ainda o cargo de Chefe das Capacidades Conjuntas, responsável ao Chefe das Forças de Defesa, assumindo as competências de aconselhar e facilitar para os Chefes de cada uma das forças, as quais cabiam ao Vice-Chefe. Esse último passou a ser intitulado, então, como “Autoridade das Forças Conjuntas” e a se ocupar quanto a criação e a preparação das forças. Além disso, posto por Hallett *et al.* (2018), a adoção do sistema de “Gerenciamento de Programa” também é sintomática, pois, por meio desse mecanismo, são desenvolvidos programas de abordagem *top-down*, com o propósito de realizar a gestão das Capacidades de Defesa para a sua Força Conjunta. Esses se baseiam em documentos específicos sobre Capacidades Conjuntas. Dessa maneira, esse tipo de gerenciamento, como é possível perceber, fortalece, em algum grau, a interoperabilidade organizacional.

Cabe destacar também que a atualização, em 2020, do *Capability Life Cycle Manual*, reflete a publicização da política adotada pela Defesa do país para a gestão do desenvolvimento e da entrega de capacidades para a Força Conjunta. Destaca-se a importância de que isso seja feito a partir da implementação de um sistema integrado de capacidades, de modo a gerar uma Força Conjunta que esteja em consonância tanto com as diretrizes estratégicas, assim como com a política de Governo (AUSTRÁLIA, 2020b). Devendo todo o processo estar em diálogo com os preceitos de operações conjuntas, de modo a intensificar a interoperabilidade, como assim é destacado nos documentos de defesa e do setor militar.

Por fim, outra questão a ser destacada é a da taxonomia. Com o Planejamento Baseado em Capacidades, pode ser percebido na defesa da Austrália a adoção de uma taxonomia única, de modo que a categorização utilizada para organizar o desenvolvimento das capacidades é comum a todos. Igualmente, os componentes de capacidades da defesa australianos (pessoal, organização, treinamento coletivo, sistemas robustos, fornecedores, instalações e áreas de treinamentos, apoio e comando e gerenciamento) o são (GOODMAN *et al.*, 2013; TALIAFERRO *et al.*, 2019). A taxonomia é outra questão importante que permite relacionar o PBC com a interoperabilidade. Como visto, esse conceito remete a uma melhor descrição das

partes do processo, permitindo especificar cada uma delas. Fica claro o porquê da necessidade de que seja comum entre as forças, evitando desentendimentos quanto às fases e evitando as possibilidades de cada um dos serviços definirem o que se entende por capacidade militar através da sua observação particular. E é levando isso em consideração que, segundo Goodman *et al.* (2013), o processo do PBC australiano proporciona um modelo de taxonomia voltado para o entendimento e a padronização, evitando, dentre outras coisas a duplicação de esforços.

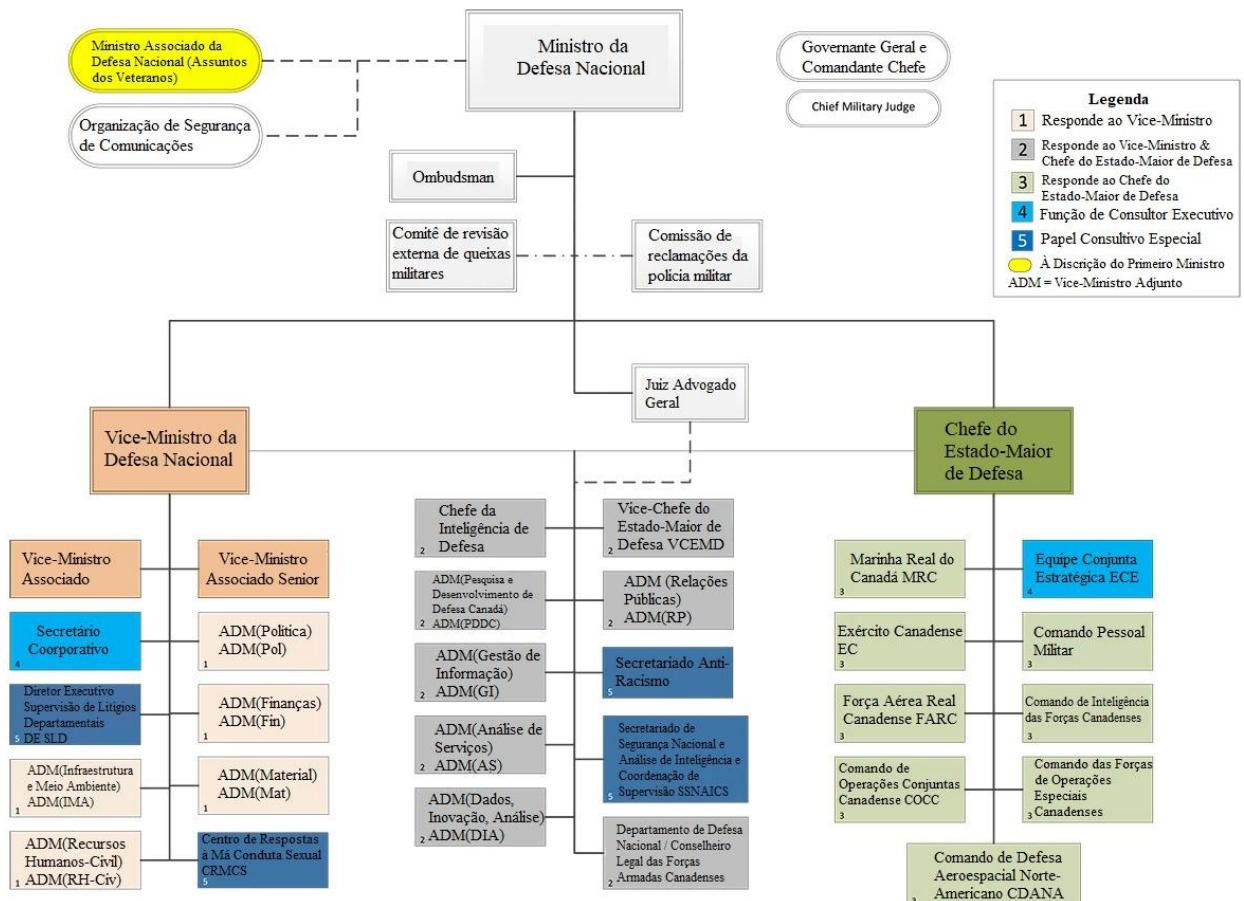
5.2 Uma análise da defesa canadense

No caso do Canadá, o Departamento de Defesa Nacional também surgiu de uma estrutura departamental que partiu das três forças existindo de maneira individual e separada das outras, até ser estabelecido como uma organização única. Contudo, o processo de integração à nível organizacional se deu de maneira um pouco mais travada. Se comparado ao caso da Austrália, por exemplo, ocorreu, inicialmente, sem servir de exemplo para demais países, uma vez que, de acordo com algumas percepções, serviu muito mais para levar à degradação das capacidades individuais das forças (CONLEY; OUELLET, 2012). Foram realizadas sucessivas reorganizações, assim como diversos documentos de defesa foram elaborados ao longo do tempo e, a partir desses, foi possível que o Departamento de Defesa Nacional fosse se moldando para atender às demandas do cenário e chegasse a sua forma mais recente.

Na Defesa Canadense, a interoperabilidade é um conceito sempre retomado, seja por meio da necessidade de uma cultura organizacional integrada, seja por meio das doutrinas voltadas para a ação conjunta. Como visto em momentos anteriores, a estrutura organizacional da Defesa do país, em sua formação, tende a fortalecer a interoperabilidade. Além disso, no que diz respeito às doutrinas, pode-se perceber uma importante atenção conferida às operações conjuntas e à interoperabilidade, visualizando, inclusive, aspectos relacionados à formação militar dos oficiais do país, sob a premissa de se desenvolver uma força e capacidades conjuntas capazes de responder aos cenários que se apresentassem.

O organograma mais recente do DDN, quanto ao enfoque necessário para o presente trabalho, não apresenta grandes mudanças quando comparado àquele apresentado no capítulo sobre o Canadá, referente ao ano de 2014 e que seguiu após um período de ajustes decorrentes do processo de Transformação. Tendo isso em vista, a figura abaixo traz a estrutura organizacional do DDN de 2021 para fins da análise pretendida no presente subtópico, em consonância com o que foi feito no subtópico anterior, sobre a Austrália.

Figura 16 – Organograma do Departamento Nacional de Defesa do Canadá em 2021



Fonte: Tradução nossa (2021). Figura original presente em Canada (2021).

O que se pode afirmar com base na observação da estrutura organizacional apresentada acima, e com base no histórico da Defesa canadense, é que existe essa figura à qual os Chefes das forças devem responder, o Chefe de Estado-Maior da Defesa. Nesse sentido, e para tal cadeia de comando, o Livro Branco de Defesa de 1964 se mostrou fundamental, pois foi responsável pela criação do cargo, o qual se tornou responsável por deixar as Forças Armadas Canadenses sob um comando único, dirimindo o acesso direto que essas tinham ao Ministro de Defesa. Além disso, ao serem observados os outros componentes organizacionais cabe chamar atenção para o Comando de Operações Conjuntas do Canadá que, estando no mesmo nível hierárquico das forças, é dotado da competência de integrar as suas capacidades conjuntas. Dessa forma, é possível concluir que, mais integrada do que unificada, a estrutura organizacional do Departamento de Defesa Nacional se volta para uma formação que, ao

submeter os comandos ao Chefe de Estado-Maior de Defesa, corrobora para o desenvolvimento de uma força operacional conjunta (COX, 2019) e para a manutenção de *jointness*.

De acordo com Snider (1996) e Owens (2000), esse desenho institucional do DDN corrobora para que se evite a prevalência de interesses individuais e dos status e culturas organizacionais de cada força. Tendo em vista a existência do Estado-Maior de Defesa, cujas competências inclui a capacidade de retirar o poder de decisão dos comandantes das forças, o que acaba por dotar o processo de representação, uma vez que o poder reside, na verdade, no Chefe de Estado-Maior de Defesa, no caso do país sob análise. Além de proporcionar uma estrutura organizacional que não perpetua a rivalidade intraforças, fundamental ao conceito de interoperabilidade e das operações conjuntas.

No que diz respeito às doutrinas, a necessidade de uma maior clareza terminológica quanto às operações conjuntas foi um dos principais vetores que chamaram atenção na Defesa do país à importância de se observar as doutrinas de maneira mais cuidadosa, servindo de base para a elaboração da doutrina de operações conjuntas. Apesar disso, a incorporação dos conceitos de *jointness* nas doutrinas não se deu de maneira imediata. Partiu de um processo de amadurecimento que se deu ao longo dos anos, passando por atualizações necessárias, dado os diferentes contextos. À exemplo, tem-se a “CFJP 3.0 Operation” de 2010, que substitui a publicação de 2005, intitulada “CF Operations” (CANADÁ, 2010). O documento buscou determinar as principais funções, missões e responsabilidade das forças, estabelecendo que sua execução fosse feita de maneira conjunta, além de abordar com clareza importantes aspectos atrelados às operações conjuntas e, consequentemente, à interoperabilidade.

Isso posto, no que diz respeito ao aspecto doutrinário, a defesa canadense cumpre os requisitos de ser clara, explicativa e de estabelecer uma perspectiva comum para o planejamento e operacionalização das ações, evitando que haja, entre outras coisas, o isolamento doutrinário. Isso é, evita-se que cada força tenha como foco única e exclusivamente suas doutrinas individuais. No entanto, por falta de mais dados, é possível concluir que as doutrinas conjuntas canadenses carecem de atualizações, posto que a última atualização é de 2017, do *Canadian Forces Professional Development*.

Portanto, e mais uma vez retomando ao modelo OIM revisado por Fewell e Clark (2003), a observação da estrutura organizacional/cadeia de comando do Departamento de Defesa Nacional do Canadá, permite afirmar que, da forma em que se mantém, se enquadra na classificação que define a existência de uma única cadeia de comando a qual as forças devem

responder, ainda que também seja possível a essas se voltarem às suas organizações de origem, resguardando, em algum grau, suas culturas particulares. O foco, no entanto, está em definir que essas estão sob a égide do Chefe de Estado-Maior da Defesa. Ademais, sobre as doutrinas, ao menos com as que se teve contato, é possível concluir que essas permitem um elevado grau de preparação, e doutrinas comuns abarcam grande parte das ramificações das operações. De tal maneira, ao tentar encaixar o Departamento de Defesa Nacional em uma das categorizações apresentadas pelos autores e, levando em consideração apenas esses dois aspectos, é possível afirmar que, assim como a Austrália, o grau da maturidade da interoperabilidade organizacional da Defesa do Canadá se classifica como *combinado*.

Seguindo a lógica apresentada no subtópico anterior, cabe agora analisar o Planejamento Baseado em Capacidades na defesa do Canadá com vista a entender a relação com a interoperabilidade. A fundamentação da adoção da sistemática por parte do país está enraizada no Livro Branco de Defesa de 1994, sob o intento de estabelecer uma metodologia de planejamento integrado, e se ancora na sua participação no *The Technical Cooperation Program*. Ao longo do tempo o PBC foi evoluindo até alcançar uma estrutura que confere ao processo uma característica de “relativamente maduro” (WALKER, 2005; GARNETT, 2001; CANADA, 2017b), isto é, remetendo a uma estrutura que passou por desenvolvimento e reformulações em face das necessidades de ajustes e melhorias.

A criação do cargo de Chefe de Desenvolvimento de Força tem sido fundamental em termos de interoperabilidade, uma vez que dentre as suas funções está a busca pela harmonização, pela sincronização e pela integração as ações realizadas pelas Forças Armadas Canadenses no que se refere ao desenvolvimento de força, de acordo com o ciclo de atualização do PBC no Canadá. Isso é, de três anos. Esse ator, cabe pontuar, responde diretamente ao Vice-Chefe do Estado-Maior de Defesa (CANADÁ, 2017b; CANADA, 2021b). Desse modo, os requisitos de capacidades dos componentes das forças tendem a serem pensados e desenvolvidos de maneira conjunta. Não obstante, com isso é possível afirmar que o PBC no Canadá parte do nível ministerial e não no nível das forças, assim como recomenda argumentos vistos em Leite (2011).

Além disso, convém destacar o esforço do Departamento de Defesa Nacional no sentido da existência de uma “equipe conjunta”, cuja liderança se ancora no Diretor Geral de Integração de Capacidades. Tal equipe reúne partes responsáveis pelo desenvolvimento de força e, com isso, formam a Equipe Conjunta de Planejamento de Capacidades para serem dirimidas as barreiras atreladas às percepções individuais de cada um dos serviços. Fornecendo, dessa forma,

um ambiente conjunto tanto para a análise quanto para a confecção de documentos fundamentais ao processo de PBC (LODER, 2017).

Essa conformação permite concluir que a sistemática corrobora para a existência de uma abordagem *top-down*, de modo que não permite a prevalência de nenhuma das forças no processo. Além disso permite dotar o processo de coerência e consistência tanto nas ações empregadas quanto nas capacidades desenvolvidas, uma vez que a existência de uma autoridade permite que sejam realizadas supervisões frequentes, garantindo um ambiente de consenso (FONTES; SEPULVEDA, 2019). Contribuindo, desse modo, para o aprimoramento da interoperabilidade e para que o planejamento de defesa seja um decurso sem vínculo restrito à percepção individual dos serviços.

Tanto as capacidades militares quanto os elementos de capacidades na defesa do Canadá se enquadram no que se considera como “taxonomia única”. Isso porque, segundo Taliaferro *et al.* (2019) e De Spiegeleire (2011), as capacidades são distribuídas em seis domínios comuns, são esses: Comando; Sentido; Ação; Salvaguarda; Sustento; e Geração. Enquanto os elementos são referidos sob o uso da sigla PRICIE (em inglês), a qual faz menção a: pessoal, pesquisa e desenvolvimento/pesquisa operacional, infraestrutura e organização, conceitos, doutrina e treinamento coletivo, infraestrutura de tecnologia da informação, equipamento, suprimentos e serviços. Uma linguagem comum permite uma taxonomia comum entre as forças, isso é, permite a padronização das partes do processo, além de proporcionar melhores trocas de informações e entendimento.

Quanto à gestão de capacidades, parte do processo analítico do PBC no Canadá, diz respeito ao estabelecimento sobre como as FAC vão prover os elementos de capacidade. A partir dessa etapa, se compararam as estruturas de forças e as capacidades que se mostraram mais necessárias ao longo do tempo e, com isso, se determina os requisitos de estrutura de força, com base no empenho da Equipe de Planejamento de Capacidade Conjunta (REMPEL, 2010; MA, 2019; DIXSON; MA, 2018), a qual desenvolve todo o processo levando em consideração uma percepção conjunta e integrada. Fruto desse processo resulta o “Plano de Capacidades de Defesa” (DESGAGNÉ, 2009). Esse é outro requisito fundamental ao PBC e que também permite relacionar com a interoperabilidade, pois, uma vez que se opta por essa sistemática, segundo Taliaferro *et al.* (2019) e Claude (2005), as capacidades devem deixar de serem pensadas de maneira particular a cada uma das forças, mas sim de acordo com um planejamento coordenado, em que cada um dos ramos tenha suas competências específicas estimuladas de modo integrado. Isso é, a partir das habilidades singulares são desenvolvidas as capacidades

necessárias para fazer aos diversos cenários, capacidades essas que devem ser conjuntas. Superando o “viés costumeiro tradicional” das forças e aprofundando práticas conjuntas.

Por fim, cabe destacar que, a forma como a metodologia do PBC é estruturada no Canadá se volta para a mitigação da duplicação de esforços, bem como de capacidades. O que ajuda nesse sentido é a existência de departamentos conjuntos, além do pré-requisito de que a *Joint Task List* seja o principal referencial tanto para o emprego de força quanto para o desenvolvimento de capacidades. Desse modo, o planejamento tem por premissa que seja realizado de modo a desenvolver uma estrutura integrada (CANADÁ, 2017b; CLAUDE, 2005), induzindo ao entendimento de que, dessa forma, levaria a um aprofundamento da interoperabilidade.

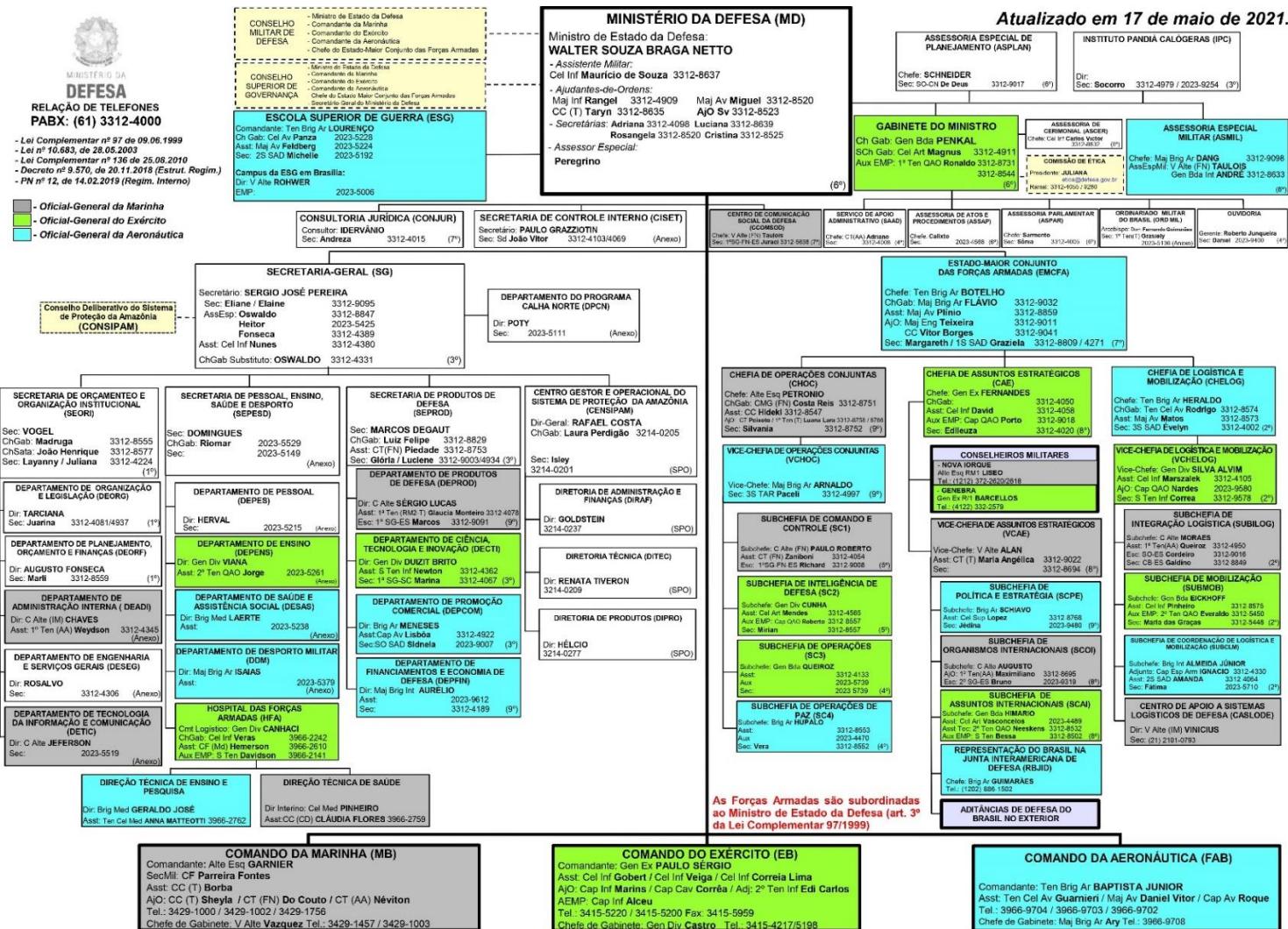
5.3 Uma análise da defesa brasileira

Do mesmo modo que os casos anteriores, o Ministério da Defesa, quando da sua criação, surgiu para colocar as forças singulares (Marinha, Exército e Força Aérea) sob a mesma liderança e *ethos*. Contudo, o que se diferencia, em relação à Austrália e ao Canadá, é que anteriormente já existia uma instituição com essa finalidade, o Estado-Maior das Forças Armadas (ou Estado-Maior Geral), o qual, ainda assim, não diminuía a autonomia e o status das três forças, sendo esse substituído pelo MD. Tal marco constituiu o que se considera uma importante fase da reconstitucionalização do Brasil, uma vez que ao invés de três ministros militares, passaria a existir um único ministro civil no comando das forças armadas do Brasil (MOREIRA; SCHMITT, 2018; HIRATA, 2017; FUCCILLE, 2003; ZAVERUCHA, 2005).

É possível inferir que essa estrutura organizacional permitiria um maior estímulo das práticas conjuntas e, consequentemente, um aprofundamento da interoperabilidade. Como visto no capítulo anterior, a importância conferida a esse conceito se reflete também no desenvolvimento e na institucionalizadas das doutrinas conjuntas para as forças armadas brasileiras, cujas primeiras edições foram divulgadas em 2011 (BRASIL, 2011b). No entanto, nos mesmos termos que foram feitas as análises quanto aos casos anteriores, cabe investigar de maneira minuciosa se há diálogo entre a forma como esse processo foi evoluindo no Brasil e o que a literatura sobre *jointness* e interoperabilidade trazem como elementos fundamentais.

Desse modo, a seguir é apresentado o organograma que representa a organização mais recente do MD, sendo possível observar as relações de hierarquia vigentes e frutos de um processo evolutivo.

Figura 17 – Organograma do Ministério da Defesa do Brasil em 2021



Fonte: Brasil (2021).

Em comparação com aquela figura apresentada no capítulo anterior sobre a estrutura organizacional do MD, é possível observar algumas alterações. No entanto, para os fins da presente análise a estrutura que importa se preservou. O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, localizado na parte direita da figura, quando da sua criação tinha como propósito substituir o Estado-Maior de Defesa, visto que esse último não tinha sido capaz de comandar de fato as forças armadas brasileiras. Além disso, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas também foi criado sob o pressuposto de gerir e gerar interoperabilidade entre as forças, tanto em coordenando as operações conjuntas, quanto assessorando o Ministro da Defesa. O oficial responsável pelo cargo de Chefe do EMCFA, em tese, passaria a ser superior hierarquicamente no que diz respeito aos cargos do Comandantes das Forças (PESSOA, 2017; BRASIL, 2010b; BRASIL, 2010d).

Essa configuração dialoga com *jointness* e interoperabilidade, pois, em termos organizacionais, materializa a figura de uma autoridade dotada de competências para evitar que interesses e concepções características às forças prevaleçam. Contudo, se observada com atenção a figura apresentada acima, é possível identificar que a precedência hierárquica do Chefe do EMCFA em relação ao Comandantes das Forças Singulares é a mesma. Apesar de Winand e Saint-Pierre (2010, p. 24) pontuarem que “o Estado-Maior Conjunto, com essas características, cria mais um degrau na cadeia de comandos, o que diminui a força dos comandantes de cada uma das forças e, concomitantemente, aumenta o poder do Ministério da Defesa”, o que acontece não é exatamente a criação de mais um degrau que, de forma automática, garante a diminuição da força dos Comandantes. Principalmente tendo em vista que esses não estão abaixo daquele, mas, sim, “ao lado”. Análise similar pode ser vista no estudo “*No power vacum: national security neglect and the defence sector in Brazil*”, realizado por Lima *et al.* (2020), atrelado às negligências institucionais no setor de defesa do Brasil,

Organizacionalmente, o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas está no mesmo nível hierárquico dos outros três comandantes militares da Marinha, Exército e Força Aérea e, portanto, não pode fornecer normas que subordinem outros ramos. Esse status tem um efeito negativo óbvio sobre *jointness* e sobre a eficácia operacional (LIMA *et al.*, 2020, p. 14, tradução nossa¹⁷⁴).

Restam dúvidas até que ponto esse Chefe tem poder para impedir que os Comandantes continuem a ingerir no Ministério da Defesa, quando esses influenciam até mesmo o órgão.

¹⁷⁴ Organisationaly, the Chairman of the Joint Chiefs of Staff is placed at the same hierarchical level as the other three military commanders of the Navy, Army, and Air Force, and is therefore unable to provide directives to subordinate other branches. This status has an obvious negative effect on jointness and operational effectiveness (LIMA *et al.*, 2020).

Com isso, a importância conferida ao EMCFA em termos de interoperabilidade se relaciona muito mais às suas ações de coordenação e planejamento das operações conjuntas. Uma vez que, de acordo com os argumentos de Snider (1996) e Owens (2000), para que o poder residisse nessa autoridade os comandantes das forças perderiam seu poder de decisão, passando a terem muito mais representação no processo de tomada de decisão. Não obstante, no caso da defesa brasileira isso não se cumpre.

No que tange às doutrinas conjuntas, foi a partir da Portaria Normativa nº 3.810/MD, de 8 de dezembro de 2011, que o MD as institucionalizou a partir da publicação da sua primeira edição, intitulada de “Doutrina de Operações Conjuntas”, a qual contava com três volumes. Esses documentos vieram em substituição aos decretos que fazia menção a esse tipo de operação, contudo sob a nomenclatura de “operações combinadas”. Como visto anteriormente, ficou definido que a doutrina deveria ser atualizada no ano de 2013, no entanto, não houve revisão nesse ano. Apenas em 2020 o primeiro e o segundo volumes passaram por atualizações (BRASIL, 2011b, p. 13; PESSOA, 2017; BRASIL, 2011c; BRASIL, 2011d; BRASIL, 2020a).

Quanto à questão da necessidade de atualizações rotineiras, destacada por Pessoa (2017), percebe-se que o Brasil falha nesse quesito, o que compromete em algum grau a compreensão de *jointness*, a maturação de estruturas, da mentalidade e das concepções estratégicas de maneira integrada, e, consequentemente o aprofundamento da interoperabilidade. Percebe-se também a ausência de uma maior clareza quanto aos conceitos, papéis e hierarquias que compõem o processo de operações conjuntas. Por outro lado, as doutrinas conjuntas anteriores foram o suficiente para balizar e uniformizar o ensino das operações conjuntas no país, o que ficou refletido na criação da Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998; NEGRÃO, 2013).

Analizados esses dois aspectos (a estrutura organizacional/cadeia de comando e as doutrinas conjuntas) abre-se margem para estabelecer a relação com o modelo do MIO, para identificar, ainda que de maneira não tão aprofundada, o grau de maturidade da interoperabilidade organizacional no MD. Antes de mais nada, ainda que seja realizada a investigação, é possível adiantar que, de acordo com Pessoa (2017) e focalizando o aspecto doutrinário, o Brasil dialoga muito mais com a classificação *ad hoc* (no modelo anterior) ou *cooperativo* (no modelo revisado). Posto em teste, isso se comprova uma vez que a classificação cooperativa define que existem algumas diretrizes gerais em vigor, contudo o treinamento e as experiências conjuntas são limitados. Além disso, quanto à estrutura organizacional, estabelece que há linhas de comandos distintas, as quais cada um dos serviços responde às suas respectivas

chefias, cada qual com seus próprios estilos de comandar e liderar, e, por fim, a busca por coordenação tende a ocorrer apenas nos níveis mais alto (FEWELL; CLARK, 2003). Uma vez entendido que a configuração que predomina no MD é essa, é possível classificar, então, a maturidade da interoperabilidade organizacional do Brasil no nível *cooperativo*. Nesse caso, há a tendência de que seja provido um menor grau de interoperabilidade (PESSOA, 2017).

No que diz respeito ao Planejamento Baseado em Capacidades no Brasil, é importante qualificar que, diferente da Austrália e do Canadá, esse é um processo que está em curso, sua implementação ainda não findou e estudos têm sido realizados nesse sentido. Ademais, a temática no PBC adentrou, de fato, nos assuntos de defesa do Brasil de maneira bastante tardia, se comparado aos outros países. Como destacado por Corrêa (2020a), só em 2016 pode-se perceber um aprofundamento das discussões quanto ao tema.

Em 2018, como mencionado anteriormente, a Assessoria de Planejamento Baseado em Capacidades foi criada no nível do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Devendo responder ao Chefe do EMCFA, a assessoria nasceu sob o pressuposto de gerenciar o processo de implementação da metodologia, formando, antes de tudo, uma massa crítica especializada (MOREIRA, 2020; MATOS, 2019). Dessas informações, é possível afirmar que o nível no qual o PBC se encontra no Brasil não é no ministerial, e sim no nível do EMCFA, o qual, como visto em parágrafos anteriores, está no mesmo nível hierárquico que os Comandantes das FA. Cabe recordar o que já foi abordado em outros momentos, a existência de uma autoridade acima dos serviços, responsável por supervisionar e garantir um ambiente de consenso, sem interesses particulares prevalecendo, é fundamental. No caso do Brasil, como também já destacado, essa figura deveria estar associada ao Chefe do EMCFA, contudo, a mesma questão abre margem para problemas também no PBC. O Chefe do EMCFA, responsável pela APBC, e os comandantes das forças estando no mesmo grau de hierarquia, permite questionar mais uma vez até que ponto a influência de cada uma das forças vai afetar o processo dessa sistemática conjunta. Com isso, é possível alegar a dificuldade de haver um aprimoramento da interoperabilidade nessas circunstâncias.

De acordo com Charles Silva (2019), o modelo brasileiro de PBC, após levar em consideração as diretrizes políticas, depende da decisão fruto do consenso entre o Ministério da Defesa e das Forças Armadas, para o desenvolvimento dos insumos necessários, nesse caso fazendo menção aos cenários de defesa. Além desse “ambiente de consenso”, que deixa clara a influência das forças no processo, para que se chegue a esse estado de “concordância”, parte-se das visões próprias de cada uma delas sobre os cenários. Segundo Leite (2011, p. 10):

Dessa forma, cada Força integra seu portfólio de capacidades, apresentando este e seus respectivos requisitos para o Ministério da Defesa, onde se busca integrar propostas independentes, de modo a habilitá-las a operar conjuntamente. Assim, observa-se, à guisa de exemplo, incompatibilidades nos sistemas de Comando e Controle (C2) nas FA.

Esse ponto tem relação direta com a questão que foi abordada anteriormente, é preciso que se prevaleça uma abordagem *top-down*. Relembrando o modelo da “abordagem baseada na capacidade” apresentada por Walker (2005), ao invés da configuração “de baixo para cima”, como tem sido vista no caso da defesa do Brasil, o PBC defende a adoção de um “Sistema de Integração e Desenvolvido de Capacidades Conjuntas”. A partir desse sistema a decisão estratégica guia todo o processo com base em conceitos conjuntos, ou seja, a decisão deve vir do mais alto nível e, por fim, chegar até as forças. No caso brasileiro, as decisões são tomadas com base no consenso estabelecido entre o MD e as Forças Armadas. Mais uma vez, chama-se atenção para a questão das influências exercidas. É como se o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas não tivesse a função decisiva que os principais estudiosos sobre PBC acreditam que um órgão como tal deveria ter.

No que tange à gestão das capacidades, ainda que se fale de um processo em curso, é possível destacar algumas questões. Quando a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar de 2005 passou por uma revisão para incluir aspectos atrelados ao Planejamento Baseado em Capacidades, foi deixada de lado a conceituação quanto às capacidades. No documento de 2005, um problema destacado diz respeito à autonomia que as forças singulares possuíam para construir as capacidades militares, podendo isso ocorrer de maneira separada e independente. Santos (2014) até mesmo lança luz à problemática dessa configuração, pois precede à ausência de uma metodologia de planejamento que de fato ocorra de forma conjunta. Segundo Lima *et al.* (2020), o planejamento estratégico das Forças Armadas é realizado de maneira individual, restrito a cada um dos ramos, possuindo de maneira separada gabinetes de gerenciamento de projetos e, além disso, trabalhando a partir de diferentes regulamentações quanto ao ciclo de vida das aquisições de defesa.

Assim, na falta de uma qualificação e conceituação comum/conjunta quanto às capacidades na versão mais recente e a permanência da autonomia conferida às forças armadas brasileiras pela sistemática de planejamento, abre-se margem para que essa construção de capacidades continue a ocorrer de maneira independente, solapando a ideia da abordagem *top-down*, e dando espaço para que cada força determine as capacidades que mais lhes forem convenientes. Isso vai contra um dos princípios do PBC, abordado por Taliaferro *et al.* (2019),

que diz respeito à perspectiva conjunta. A ideia dessa sistemática é proporcionar uma visão conjunta quanto aos diversos aspectos que a compõe. As capacidades não devem ser pensadas de maneira individual, mas sim a partir de um planejamento coordenado, de modo que as forças singulares tenham suas competências e perspectivas individuais somadas, desenvolvendo as capacidades de maneira integrada.

Acrescenta-se que não só em relação às definições das capacidades militares, de acordo com Corrêa (2020a), as próprias forças possuem liberdade e autonomia também para a implementação da própria metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades. Desse modo, foi possível perceber inclusive cada uma delas iniciando esse processo em momentos distintos, estando o Exército Brasileiro em um nível de evolução bem mais adiantado. Essa questão também possui vínculo com o que foi posto nos parágrafos anteriores. É quase intuitivo, não precisa de muito mais do que já foi exposto para entender: o PBC e todo o conceito que o abarca devem ser desenvolvidos conjuntamente. É o que argumentam Taliaferro *et al.* (2019). Não significa dizer que todo o processo exige ações conjuntas, contudo, é crucial uma cultura conjunta, a ideia de que o desenvolvimento do processo se dê em consonância deve prevalecer, assim como o papel de cada força nesse decurso deve ser estabelecida de maneira coordenada. A configuração brasileira sendo como tal, o PBC sendo adotado em cada uma das forças de maneira individual, se distancia, assim, do entendimento sobre a interoperabilidade.

Apesar de serem processos adotados de maneira e momentos distintos, em termos de taxonomia, é possível perceber que as forças possuem um entendimento relativamente comum no que diz respeito aos componentes de capacidades. Detalhado no capítulo anterior, o Exército faz uso da sigla DOAMEPI (Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura), a Marinha adota a sigla DOPEMAII e a Força Aérea utiliza a sigla DOPEMAII. O que difere de uma para outra é a ordem das letras, mas os elementos considerados são os mesmos, no caso da FAB acrescentado do último “i” que se refere à “interoperabilidade” (BRASIL, 2015C; KERR, 2018; BRASIL, 2019b). Nesse caso, é possível destacar a padronização existente. Contudo, de acordo com Goodman *et al.* (2013), a padronização deve ser feita de maneira conjunta, o que deixa espaço para questionar se as forças armadas brasileiras assim fizeram, uma vez que a adoção de uma taxonomia comum parte do ideal de que se estabeleça comunicação, troça de informações, entendimento e mesmo “idioma”. Pois, dessa forma, tenderia a levar a um aprofundamento da interoperabilidade. Com esse resultado encontrado não se pretende afirmar que toda a taxonomia de capacidades das forças armadas brasileiras é padronizada, as conclusões obtidas mostram o inverso, como, por

exemplo, o processo de desenvolvimento e gerenciamento das capacidades, os quais se dão de maneira particular a cada uma das forças. O argumento acima é o de que pode ser identificado certo grau de padronização quanto a sigla referente aos componentes de capacidades.

Não obstante, o que se percebe na realidade das forças armadas do Brasil é que a busca pelo desenvolvimento de capacidades militares acaba por ocorrer de maneira individual. Essa configuração, que já era evidenciada por Leite (2011), permanece, uma vez que a estrutura continua a mesma, inspirada em um modelo *bottom-up* que apresenta entraves diretos para a interoperabilidade organizacional.

Quadro 4 – Síntese da comparação entre os países

| Variáveis independentes | Países | | |
|-------------------------------------|---|--|---|
| | Austrália | Canadá | Brasil |
| Estrutura organizacional | <ul style="list-style-type: none"> • Baseada na diarquia; • O Chefe das Forças de Defesa é a autoridade responsável pelos serviços das forças australianas; • Vice-Chefe das Forças de Defesa (mesmo nível hierárquico que os Chefe de cada uma das forças) coordena as capacidades conjuntas das FDA. | <ul style="list-style-type: none"> • Os Chefes das Forças devem responder ao Chefe de Estado-Maior da Defesa; • Comando de Operações Conjuntas do Canadá (mesmo nível hierárquico que os Chefe de cada uma das forças) é responsável por integrar as capacidades das FAC. | <ul style="list-style-type: none"> • Mesma precedência hierárquica entre o EMCFA e os Comandantes das Forças Singulares; • Forças Singulares influenciam tanto no EMCFA quanto no MD. |
| Doutrinas | <ul style="list-style-type: none"> • Atualizadas ao longo do tempo; • Oferecem perspectiva conjunta; • Elaboradas por membros de comandos conjuntos e singulares; • Claras e explicativas. | <ul style="list-style-type: none"> • Atualizadas por algum período (atualizações mais recentes, se realizadas, não foram divulgadas); • Oferecem perspectiva conjunta; <ul style="list-style-type: none"> • Claras e explicativas. | <ul style="list-style-type: none"> • Doutrinas não são atualizadas com frequência; • Ausência de clareza quanto aos conceitos, papéis e hierarquias do processo de operações conjuntas. |
| Planejamento Baseado em Capacidades | <ul style="list-style-type: none"> • Sistemática implementada; • Adoção de uma abordagem top-down (PBC no nível ministerial); • Criação de cargos que reforçam o aprofundamento da ação conjunta; • Capacidades militares desenvolvidas de forma conjunta; • Emprego operacional das forças como responsabilidade dos comandos permanentes de operações conjuntas; • Taxonomia padronizada. | <ul style="list-style-type: none"> • Sistemática implementada; • Adoção de uma abordagem top-down (PBC no nível ministerial); • Criação de cargos e equipes que reforçam o aprofundamento da ação conjunta; • Joint Task List como referencial principal para o emprego de força e para o desenvolvimento de capacidades. • Capacidades militares desenvolvidas de forma conjunta; • Taxonomia comum. | <ul style="list-style-type: none"> • Sistemática em fase inicial da sua implementação; • Demonstra se basear em uma abordagem bottom-up (PBC no nível do EMCFA); • Forças Armadas dotadas de autonomia para a construção das suas capacidades militares e para a implementação do seu PBC; • Planejamento estratégico das forças singulares é realizado de maneira individual, restrito a cada um dos ramos. • Taxonomia comum (MB: DOPEMAI; EB: DOAMEPI; FAB: DOPMAII). |

Fonte: autora (2021).

O quadro acima sintetiza todos os resultados obtidos a partir da comparação realizada entre os países, apresentados no presente capítulo, de forma a sumarizar as principais semelhanças e divergências entre esses.

5.4 Uma análise geral das contribuições do Planejamento Baseado em Capacidades para a interoperabilidade na Austrália e no Canadá: insumos para o Brasil

Enquanto o capítulo teórico-metodológico ajuda a responder à pergunta de pesquisa, a apresentação dos casos e sua análise posterior permitem ilustrar, solidificar e entender na prática de fato *como* o Planejamento Baseado em Capacidades, como uma sistemática de planejamento conjunto que é, pode contribuir para um aprofundamento da interoperabilidade. Por isso os tópicos anteriores se justificam, tendo sido dedicados a analisar as experiências internacionais, visando, inclusive, coletar os resultados positivos no sentido da relação causal aqui trabalhada, para se pensar o caso do Brasil, onde a interoperabilidade ainda é um problema. A seguir serão organizados os aspectos que explicam a relação causal, alguns dos quais já foram abordados na explicação sobre os casos. Convém destacar que, para fins didáticos, apesar de serem colocados separadamente e de maneira destrinchada, todos os elementos a seguir possuem algum vínculo entre si.

A primeira maneira através da qual o Planejamento Baseado em Capacidades leva a um aprofundamento da interoperabilidade é a partir da adoção de uma abordagem *top-down*. Essa estruturação proporciona condições institucionais que tendem a estimular uma maior coordenação organizacional, em substituição à abordagem *bottom-up* que, por sua vez, parte das perspectivas e interesses dos ramos das forças armadas individualmente, situação em que o estado de integração só é buscado no momento final do processo (WALKER, 2005). Portanto, ao deixar de lado essa configuração, prefere-se o estabelecimento de uma abordagem em que os conceitos de operações conjuntas permeiam todo o decurso, de modo a permitir que uma percepção de combate com atenção para as capacidades conjuntas seja estabelecida. De acordo com Taliaferro *et al.* (2019), isso levaria a uma primazia da cultura conjunta, levando à mitigação do paroquialismo característico às forças. Tanto no caso da Austrália quanto no caso do Canadá, a análise de seus processos de PBC foi permitiu identificar o estabelecimento e/ou o aprofundamento dessa estrutura *top-down*. Como visto, o ponto de partida para a solidificação desse modelo parte das diretrizes políticas e governamentais, enquanto no caso da Austrália e do Canadá pôde-se perceber esse modelo a ser seguido, no caso do Brasil o inverso foi

constatado, uma vez que diretrizes claras vindas do mais alto nível ainda se mostra um problema, dada a sua ausência.

A segunda forma identificada como relevante tem ligação direta com a anterior e diz respeito ao estabelecimento de uma autoridade que esteja acima dos comandantes das forças singulares. É importante destacar que o que precisa ser seguido são as diretrizes políticas governamentais, os objetivos políticos e não as vontades das forças. Portanto, no PBC, o Chefe do Estado-Maior Conjunto é a figura central, cujas responsabilidades de implementar a metodologia, de supervisionar e de proporcionar um ambiente de consenso garante, em alguma medida, que lacunas e exageros não ocorram. Espera-se que com isso possibilite a harmonização e o emprego dos requisitos operacionais necessários, de modo a proporcionar desde uma otimização de recursos (FONTES; SEPULVEDA, 2019; TALIAFERRO *et al.*, 2019), até um aprofundamento da interoperabilidade. No caso da Austrália tem-se a criação do cargo de Chefe de Desenvolvimento de Capacidades, o qual responde diretamente ao Chefe das Forças de Defesa, e tem entre suas responsabilidades o desenvolvimento de uma lógica conjunta de atuação para as Forças de Defesa Australianas. Por sua vez, pode ser verificada no Canadá a criação do cargo de Chefe de Desenvolvimento de Força, responsável a autoridade do Vice-Chefe do Estado-Maior de Defesa, sob as competências de harmonizar, sincronizar e integrar as ações das FAC.

O terceiro subsídio identificado foi o provimento de uma perspectiva conjunta ao longo da evolução da metodologia. A superação do modelo militar tradicional proporcionada pela implementação do PBC faz com que o conceito de integração seja fundamental em todos os âmbitos, desde a educação até as experiências operacionais, sob o propósito de tornar a compreensão e a cultura, que antes eram individuais, em conjuntas (TALIAFERRO, *et al.*, 2019; MURRAY, 2002). Desse modo, contribui para um aperfeiçoamento da interoperabilidade, sendo necessário que isso se perpetue de maneira a solidificar. Para tal, o planejamento coordenado deve ser permanente, porque essa visão conjunta deve predominar em todas as fases, uma vez que o entendimento sobre os objetivos, os recursos, as visões de combate, as diretrizes estratégicas, entre outros, devem permanecer comuns e não individuais. É possível afirmar que todo o processo de gestão de capacidades tanto da Austrália quanto do Canadá se preocupa em garantir essa perspectiva conjunta, seja por meio do desenvolvimento de capacidades, seja por meio do desenvolvimento de força

Em quarto lugar, a habilidade de uma rápida preparação dado os cenários de ameaças incertas também é um dos aspectos vislumbrados que somam como contribuição do

Planejamento Baseado em Capacidades à interoperabilidade. A arquitetura da metodologia, por si só, estimula melhorias nos setores de Comando, Controle, Comunicação, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento, mas mais do que isso e sob o intento de evitar os problemas atrelados tanto à questão institucional e às ações conjuntas, a criação de comandos conjuntos permanentes é fortemente recomendada (DAVIS, 2002), ao invés de comandos conjuntos *ad hoc* que, em grande medida, as relações de cooperação, de troca e de sinergia possuem caráter temporário. Sob a criação de comandos conjuntos permanentes a interoperabilidade seria exercitada de maneira mais frequente entre as forças.

O estabelecimento de uma taxonomia comum é a quinta contribuição identificada e que também merece destaque, pois considera como fundamental que as partes do processo sejam igualmente entendida por todos. De tal forma, sua definição deve se dar de maneira conjunta (GOODMAN *et al.*, 2013). A partir disso, o PBC reconhece que é necessário que as forças tenham a mesma linguagem e entendimento, para, por exemplo, a adoção de terminologias que vão levar às definições das capacidades militares. Assim, o exercício e algum aprofundamento da interoperabilidade podem ser vistos também nesse processo de estabelecimento da padronização da taxonomia. Os três casos analisados no presente trabalho apresentam algum grau de padronização na taxonomia, no caso do Brasil, no entanto, cabe questionar se isso ocorreu de forma voluntária ou involuntária.

Como afirmado, todos elementos dessa relação Planejamento Baseado em Capacidades e interoperabilidade possuem vínculos, pois é um processo que está todo interligado. Com isso, destaca-se a sexta e última contribuição percebida quanto a essa relação causal, que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades militares. Diante de um conjunto de problemas atrelados à maneira individual de planejar e de desenvolver capacidades, o PBC surge como ‘solução’ ao dotar o planejamento de defesa de *jointness*, todo esse processo conduz uma abordagem e uma visão conjunta que permite que as capacidades militares sejam estudadas a partir dessa ótica. Dessa forma, a interoperabilidade é aprimorada também quando o PBC proporciona um ambiente em que os requisitos, as deficiências e as soluções para tais capacidades são refletidos a partir de uma base racional e conjunta (SIEIRO, 2006), permitindo, assim sinergia de projetos e capacidades equilibradas. Como visto, o nível de evolução das arquiteturas do PBC na Austrália e no Canadá é bem mais avançado do que no Brasil, que ainda se encontra em fase inicial. Nesses países, portanto, é possível falar que há essa visão conjunta quanto ao desenvolvimento das capacidades militares. Por outro lado, no caso do Brasil as forças possuem autonomia para tanto, ocorrendo de maneira separada entre elas.

Convém relacionar, ainda que de maneira bastante pontual, essas contribuições identificadas com o modelo de MIO, uma vez que esse modelo trata do grau de interoperabilidade. Assim, esse grau será qualificado para fins de melhor compreensão da contribuição do PBC em termos da sustentabilidade organizacional da interoperabilidade. A seguir, serão encaixados os elementos identificados nesse subtópico dentro dos atributos apresentados anteriormente quanto ao grau de interoperabilidade, são esses: o do preparo, o do entendimento, o do estilo de comando e o do *ethos* (FEWELL; CLARK, 2003).

Cabe pontuar que serão levados em consideração apenas os aspectos que abarcam os elementos identificados como contribuições no presente subtópico. A partir deles foi possível identificar que o PBC proporcionaria um grau *combinado* de maturidade da interoperabilidade organizacional, de acordo com o modelo de Fewell e Clark (2003). Considerado o aspecto entendimento, a metodologia favorece um ambiente de altos níveis de troca de informações, bem como uma construção conjunta do conhecimento, de modo que as interpretações possam ser compartilhadas. Além desse aspecto, o do estilo de comando promovido pela sistemática sustenta uma cadeia de comando única. Contudo, permite que a instituição possa sempre manter interação com a sua organização de origem. E por fim, quanto ao *ethos*, a metodologia baseada nas capacidades estimula um alto nível de comprometimento com os objetivos, além de ser marcada por relações firmadas na confiança e no respeito, com isso as particularidades atreladas às forças possuem pouco impacto no processo.

Com todos esses argumentos organizados, se confirma a hipótese de que o Planejamento Baseado em Capacidades contribui para um aprimoramento através da intensificação organizacional que ocorre, em grande medida, por meio do aprofundamento incremental e constante das estruturas conjuntas. No entanto, cabe pontuar que para isso ocorra, a metodologia precisa ser trabalhada da maneira correta, de acordo com os manuais existentes, ainda que para cada caso específico sejam realizadas adaptações necessárias adequadas à sua realidade. Portanto, uma das grandes vantagens do PBC é proporcionar a sinergia e a integração entre as forças, com isso gerando economia de esforços e recursos para lidar com os cenários futuros, crucial ao processo. Por isso, no caso do Brasil, onde a interoperabilidade ainda é um problema, a adoção do PBC pode ser percebida como um vetor dessa.

5.4.1 Lições e limitações para a defesa do Brasil à luz da interoperabilidade e do Planejamento Baseado em Capacidades

Tendo enfim respondido à pergunta de pesquisa que conduz o presente trabalho, é possível trazer para questão o que o Brasil pode tirar como lição das experiências da Austrália e do Canadá, chamando atenção, também, para os entraves institucionais intrínsecos. Dentre as conclusões que se pode absorver quanto ao que foi exposto no presente capítulo é que a maneira como o Planejamento Baseado em Capacidades tem sido conduzido no Brasil não contribui para a interoperabilidade. E com isso é possível retornar a questão do problema tautológico mencionado no primeiro capítulo quanto à pergunta de pesquisa, uma vez que a aparente tautologia da contribuição do PBC para a interoperabilidade não se sustenta quando se olha especificamente para o caso brasileiro. Por isso, trazer algumas experiências comparadas, com níveis de maturação distintos quanto as variáveis elencadas, se mostra um bom ponto de partida para refletir as implicações para o Brasil e como o país pode aprender com tais exemplos.

Antes de aprofundar em qualquer argumento cabe destacar que os casos utilizados mostraram que diretrizes apropriadas, tanto no nível político quanto no estratégico, são a pedra angular das construções que são o processo de *jointness*/interoperabilidade, assim como o processo do PBC. É necessário que a defesa seja reconhecida como uma pauta que merece atenção minuciosa, até em termos orçamentários. Apesar de serem fundamentalmente importantes, as diretrizes, ainda que claras e apropriadas, sozinhas não resultam em muito. Por isso, de acordo com Young (1995), é necessário que toda a estrutura institucional passe por adaptações. Tanto para que se obtenha efetividade na interoperabilidade e implementação adequada da sistemática de planejamento conjunto.

Cabe destacar que o processo de planejamento, no Canadá, por um tempo, partiu do que se considera como uma “adaptação espontânea”, uma vez que o que se percebia era, na verdade, a ausência de diretrizes estratégicas e de maior atenção à pauta de defesa dos níveis mais altos. Quando se tinha, eram muitas vezes incoerentes. Isso, somado às crises sucessivas, resultou em uma escassez de recursos (HARTEFIEL, 2010). A interpretação aqui é que a adoção do PBC partiu de uma escolha inteligente, haja visto a sua característica de planejar com base em capacidades que levam em consideração um cenário de possíveis contingências orçamentárias e da necessidade de alocar recursos de maneira mais precisa e de acordo com prioridades pré-estabelecidas. Desse modo, surge como um importante modelo para o Brasil.

Algumas das lições que o Brasil pode tirar ao observar o caso da Austrália são os fatores institucionais que, segundo Santos (2014), foram decisivos para a implementação do PBC. Citados anteriormente, a definição de uma liderança firme e consistente, a execução de um ajuste estrutural na esfera institucional, bem como uma mudança de mentalidade por parte dos planejadores de defesa são exemplos através dos quais é possível se trabalhar uma mentalidade institucional mais amadurecida na defesa brasileira. A Defesa australiana é marcada pelas diversas reformas institucionais pelas quais passou, o que, para Silva (2016), é considerado como um ponto positivo, pois, em alguma medida, demonstra a busca por contínuos aperfeiçoamentos no planejamento de defesa, além de terem conduzido ao formato *top-down* no qual se encontra. A implantação do PBC na Defesa do Canadá também é significativa e serve de exemplo, porque ocorreu sob a premissa de alcançar capacidades conjuntas por meio de uma abordagem *top-down* (LODER, 2017) em um cenário marcado por problemas relacionados à tentativa de unificação das forças, que, como visto, gerou bastante resistência e insatisfação por parte dos serviços. Ainda assim, conseguiu-se implementar a sistemática, com vistas à, também, evitar duplicação de esforços e prevalência dos serviços, assim como a estimular e aprofundar a interoperabilidade, buscando a superação da maneira tradicional de se organizar e trabalhar de maneira independente por parte desses.

O estabelecimento de comandos conjuntos é outra dessas adaptações que precisam ser feitas, devendo esse ser composto por uma equipe qualificada e, preferencialmente, sob a responsabilidade de um oficial militar da mais alta patente (YOUNG, 1995). De acordo com um estudo realizado por Jackson (2018), o qual avalia comparativamente a dimensão de *jointness* em quatro países, a saber Austrália, Canadá, Estados Unidos e Reino Unido, é possível identificar que tanto a Austrália quanto o Canadá são países que se preocupam verdadeiramente com uma integração operacional entre as forças, tendo como referencial o estabelecimento de organizações operacionais conjuntas permanentes e o desenvolvimento de arranjos de comandos operacionais conjuntos.

Os dois países se destacam também no que diz respeito ao aspecto doutrinário, uma vez que contam com organizações específicas para o desenvolvimento e a gestão de doutrinas conjuntas, definindo uma hierarquia para essas e produzindo um número significante de tais documentos. No que tange ao aspecto organizacional, o Canadá tem mais destaque do que a Austrália, contudo esse último não fica muito atrás. De acordo com Jackson (2018), ações que reduziram o nível de duplicação foram empregadas pelos dois países. Isso ocorreu, principalmente, por meio de uma apresentação mais clara quanto as questões atreladas ao

comando e controle, evitando, assim, redundâncias. No caso do Canadá, a criação do *Canadian Joint Operational Support Group* foi fundamental para mitigar o problema da redundância. Para o autor do estudo, isso seria completamente possível de ser replicado em países dimensões militares aproximadas.

As limitações identificadas quanto ao cenário do Brasil têm muito a ver com o que foi destacado na análise feita anteriormente. Uma questão importante a ser qualificada quanto a essa discussão é a autonomia administrativa, financeira e orçamentária que as forças armadas brasileiras possuem. A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que se refere às normas relacionadas à organização, ao preparo e ao emprego das Forças Armadas, determina que “a Marinha, o Exército e a Aeronáutica farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa” (BRASIL, 1999b, p. 1; LIMA *et al.*, 2020). De certa forma, a liderança política civil percebe isso com normalidade, de modo a endossar tal autonomia, haja visto que nenhuma alteração foi realizada. Cabe chamar atenção para isso, pois grande parte dos problemas destacados possuem fundamento nessa autonomia conferida por lei.

O próprio modelo *bottom-up* que vem sendo aplicado na sistemática de planejamento estratégico-militar é um desses principais entraves, uma vez que essa abordagem tem influência direta em todo o processo: as capacidades militares pensadas e desenvolvidas de maneira individual por cada força; a ausência do compromisso político e de orientações a respeito do modelo desejado de forças armadas; e a resistência em relação à realização de uma transformação (LEITE, 2011). Todos esses são elementos que possuem relação com o modelo adotado e que, isolados ou somados, representam grandes limitações ao aprofundamento da interoperabilidade e à implementação do Planejamento Baseado em Capacidades na defesa do país.

As implicações dessas deficiências atreladas à *jointness* também se refletem nos projetos estratégicos e na Base Industrial de Defesa brasileira, uma vez que esses custam caro aos cofres públicos. A falta de integração entre as forças singulares implica em dificuldades tanto para a iniciação, quanto para a implementação e a gestão de tais projetos, bem como corrobora para que haja descontinuidades para a Base Industrial de Defesa. Por isso, fala-se sobre a necessidade de que a aquisição de defesa se dê de maneira centralizada, tendo em vista a possibilidade de que interesses das forças se sobreponham. Estando o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas sob a responsabilidade de estabelecer e coordenar a integração atrelada a essas temáticas (SILVA, 2015), é possível retomar a discussão sobre a ingerência das forças

singulares no órgão. Ademais, o processo de “obtenção, modernização e manutenção” fica relegado às próprias forças. Como destacado por Silva (2015, p. 203):

Não há “um sistema” brasileiro de aquisições militares, mas na prática três sistemas, ou seja, um de cada Força Singular, ainda que sob coordenação do MD. Desse modo, o relativamente elevado grau de autonomia militar não só ainda existe, como está incorporado à atual sistemática das principais aquisições militares brasileiras.

Como posto por Leite (2011), ajustes estruturais e doutrinários nas forças armadas brasileiras é o que vai proporcionar de fato uma atuação integrada entre essas. A adoção na íntegra de uma abordagem *top-down* da defesa e a criação de um comando conjunto permanente, são alguns dos elementos que fazem parte da mudança na forma de se pensar e se planejar defesa, como mencionado. Portanto, a existência de uma liderança civil que seja clara e persistente, como se viu no caso da Austrália, também é elemento fundamental, uma vez que não adianta colocar um EMCFA acima das forças singulares se o “jogo” permanecer ocorrendo entre os militares dotados de autonomia. É um processo lento, mas a partir de contínuos aperfeiçoamentos, como se viu no caso australiano por meio das diversas reformas (SILVA, 2016), garante-se, em alguma medida, uma atenuação nas instabilidades relacionadas ao planejamento de defesa.

Taliaferro *et al.* (2019) vão além na sua compreensão sobre o processo de implementação do Planejamento Baseado em Capacidades. Para os especialistas, alguns pré-requisitos estruturais são cruciais para o momento anterior à implantação da sistemática. Sendo completamente possível fazer uma ponte com o caso do Brasil e as mudanças mencionadas anteriormente, entende-se que nenhum país será capaz de instituir o PBC se não passar pelo processo que denominam como “ano zero”. Tal processo remete ao ano prévio ao início da metodologia de fato, nesse período devem ser desenvolvidas as capacidades para que se mitiguem os problemas estruturais e para que se estabeleçam os requisitos necessários (entre eles os cenários, as diretrizes política estratégica, e uma cultura conjunta). Tendo sob enfoque o setor de defesa brasileiro, esse “ano zero” demonstra ser uma ferramenta fundamental para que o PBC seja instituído. Principalmente por ser algo “novo”, precisa de preparo e cuidado específicos para que o planejamento por capacidades seja iniciado no País.

Young (1995) reconhece que cada caso é particular, e a maneira como ocorreu e vem ocorrendo na Austrália, ou no Canadá, pode não ser a mais adequada para a realidade de outros países, como o Brasil. No entanto, ele entende que uma premissa certa e que se adequa a todas as realidades é a de que para qualquer mudança mais profunda nas instituições de defesa, é

necessário que haja uma mudança de pensamento, comportamento e cultura que leve a um afastamento do individualismo característicos às forças, em prol de forças singulares muito mais conjuntas. Desse modo, reconhece-se que mudanças a esse nível não são fáceis de acontecer, principalmente levando em consideração que instituições militares são marcadas pela “tradição” e por serem engessadas, avessas à grandes mudanças. Contudo, reformas são necessárias, e os países abordados como casos de análise mostram que são possíveis a partir da superação dos entraves institucionais, cada um ao seu modo e de acordo com suas próprias realidades. Por fim, cabe destacar que o estudo foi desenvolvido com vistas a dar insumos para o Brasil, não obstante, este não descarta a possibilidade de emulação com outros países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente à conjuntura deixada pelo fim da Guerra Fria, em que o cenário internacional cessara de lidar com um conflito bipolar e passara a vivenciar as mudanças atreladas à ambiguidade das ameaças à segurança e, consequentemente, uma sensação de incerteza acerca dos inimigos futuros, percebeu-se uma busca por adaptações por parte dos setores de defesa dos países que levou ao que se conhece por Transformação Militar. Com isso, houve uma quebra do antigo padrão nos assuntos militares, baseados principalmente na atuação individual dos ramos das forças armadas, e uma busca cada vez mais acentuada do aprimoramento do potencial combatente com base na mudança tecnológica, no desenvolvimento de sistemas, na inovação operacional e na adaptação organizacional (SLOAN, 2008; MORALES, 2015; KREPINEVICH, 1994).

É nesse contexto que a concepção de força conjunta, apesar de não ser algo novo, é estimulado e ganha mais destaque e relevância, e que cresce a percepção da interoperabilidade como um conceito bastante almejado em termos de interação militar. Dessa forma, a maneira tradicional de realizar operações militares, isto é, com base em ações individuais de forças singulares, vem se tornando algo do passado e a busca por cada vez mais cooperação e colaboração intraforças mostra-se um requisito fundamental para o sucesso militar, haja visto o cenário internacional de segurança ambíguo e a necessidade de redução nos gastos militares. Destarte, *jointness* é tido como esse processo fundamental e que prescinde de interoperabilidade. As forças, incentivadas a pensar e agir em sincronia, devem preconizar a troca de informações, tornando-se conjuntas e superando dificuldades individuais, além de evitarem a duplicação de esforços, em prol de um mesmo objetivo (SLOAN, 2012; ÖSTERBERG, 2004; RUBEL, 2001).

Também decorrente de todo um cenário de mudanças atrelado ao pós-Guerra Fria, no qual o planejamento de defesa vai deixando de ser pensado apenas sob a ótica de que existe um inimigo específico e torna-se necessário olhar para a miríade de desafios incertos, surge um tipo de metodologia que tem por base as capacidades necessárias para lidar com uma série de cenários futuros levando em consideração circunstâncias geoestratégicas, bem como as capacidades militares atuais e futuras. Ao se inspirar em objetivos políticos específicos derivados de diretrizes governamentais, a sistemática do PBC tem como pressuposto determinar os efeitos que precisam ser criados no futuro, para que assim se trabalhe no sentido de criar uma força que possa entregar as capacidades necessárias para produzir tais efeitos (YOUNG, 1995; TTCP, 2004).

No que tange à interoperabilidade e à ação conjunta, o Planejamento Baseado em Capacidades é uma ferramenta que tem importante contribuição a dar, uma vez que se mostra bastante combativa quanto ao planejamento que tem por fundamento a ação individual dos serviços das forças armadas, encorajando muito mais um modelo que preconiza e facilita o desenvolvimento conjunto de capacidades. Cabe qualificar que não se pretendeu estabelecer que o Planejamento Baseado em Capacidades é um subsídio inicial para que haja interoperabilidade e *jointness*, o argumento construído foi o de que *jointness*/interoperabilidade e PBC se alimentam de forma mútua e que a relação de causação entre esses dois conceitos trabalhados está mais no sentido de que a estrutura por trás do modelo do PBC incita mais interoperabilidade, proporcionando assim um aprofundamento de um processo que já está em andamento.

Com isso, destaca-se que instaurar o PBC sem dúvida aprofunda o processo de *jointness*, pois lhe dá mais sustentabilidade e robustez, assim como a própria capacidade de interoperabilidade. Mas não é um elemento que dá condições, pois ao que se verifica, algum grau de *jointness* e de interoperabilidade se faz necessário de maneira anterior ao Planejamento Baseado em Capacidades. Assim, a contribuição que foi indagada do PBC à interoperabilidade, e analisada à luz dos três casos, é a de catalisação ou aprofundamento de um processo já em andamento e não de fomento ou subsídio inicial a este.

No entanto, é necessário que seja reconhecido que nenhum desses processos são fáceis. As questões institucionais atreladas são complexas, tanto para que seja estabelecido o Planejamento Baseado em Capacidades como metodologia quanto para que as culturais individuais das forças singulares não predominem. Nesse sentido, se faz fundamental a existência de uma série de condições e mudanças institucionais (YOUNG, 1995), e dentre as apresentadas ao longo do trabalho é válido destacar algumas para fins de ilustração: uma direção política civil clara e persistente, que determine diretrizes políticas e governamentais; a adoção de uma abordagem *top-down*; uma estrutura organizacional em que o Chefe do Estado-Maior Conjunto esteja hierarquicamente acima dos comando de forças; doutrinas conjuntas claras e atualizadas; o estabelecimento de relações de comunicação e coordenação; padronização na comunicação; e a superação da rivalidade intraforças. Esses são exemplos que demonstram, em algum grau, a complexidade frente à adoção do PBC de maneira geral, mas que se intensifica ainda mais quando tem um foco na interoperabilidade e no processo de *jointness*. Como visto, conforme Taliaferro *et al.* (2019), são elementos identificados como “problemas do ano zero”.

A existência desse ano remete à um período necessário de adaptação estrutural, para que então possa dar início à implementação da metodologia.

O estudo, por sua vez, teve a premissa de trazer essa discussão como forma de, através das observações de duas experiências mais consolidadas de interoperabilidade e de Planejamento Baseado em Capacidades (Austrália e Canadá), estabelecer alguns parâmetros comparativos que possibilitem a reflexão sobre implicações para o caso do Brasil. Dessa forma, percebeu-se no Estudo Comparado uma estratégia adequada, cujas ferramentas permitem que sejam realizadas descrição contextual e teste de hipótese através da comparação entre as relações das variáveis dependentes e independentes de cada uma das unidades políticas observadas.

No caso específico da Austrália, percebeu-se que a seara da defesa australiana passou por diversas mudanças que, apesar de corroborar para certo nível de instabilidade dado o curto espaço de tempo de diferença de uma para o outra, foram vistas de maneira positiva, porque, em alguma medida, contribuíram para que se estabelecesse um debate sobre assuntos de relevância para o setor (SILVA, 2016). Nesse sentido, houve o estímulo das operações conjuntas em face de uma anterior predominância das operações singulares. Em alguma medida, essas reformas foram fundamentais para o cenário organizacional no qual a Organizações de Defesa Australiana se constitui nos dias mais atuais.

A estruturação em diarquia da Defesa da Austrália, fruto desses processos de reorganização, deixou a administração sob a responsabilidade do Chefe das Forças de Defesa e do Secretário do Departamento de Defesa, responsável, sobretudo, ao Ministro de Defesa, de modo a construir uma estrutura organizacional única pautada pela integração. Nesses decursos os documentos atrelados a Defesa foram fundamentais, pois, assim como o processo iniciado pela Revolução nos Assuntos Militares e continuado pela Transformação de Defesa, ajudaram a estabelecer e a aprofundar os princípios norteadores das mudanças, principalmente em prol da interoperabilidade, do conceito de *jointness* e, direta ou indiretamente, da sistemática do Planejamento Baseado em Capacidades (HORNER, 2007; AUSTRALIA, 2015).

Um aspecto importante a se destacar no que diz respeito a evolução de *jointness* e interoperabilidade na Austrália, sendo esses um processo e um conceito considerados como fundamentais é que, ainda que tenham surgido prioridades estratégicas mais específicas e algumas outras tenham ficado para trás, ao longo do tempo suas relevâncias prevaleceram e se solidificaram (BRYSON, 2015). Uma análise mais generalista dos documentos de defesa

australianos permite perceber que a importância da ação conjunta nos mais diversos tipos de operações é central e as demais ações giram em torno de garantir que a interoperabilidade ocorra. Um exemplo disso é a abordagem do *One Defence*, apresentada no documento *First Principles Review of Defence* de 2015, a qual visa uma maior cooperação e integração na Defesa de forma geral.

Nesse sentido, a cadeia de comando da defesa australiana, em face do seu processo evolutivo, se mostra bem consolidada, garantindo que não haja, por exemplo, a prevalência de interesses das forças influenciando nos assuntos de defesa, muito em decorrência da existência do Quartel-General das Forças de Defesa Australianas, sob comando do Vice-Chefe das Forças de Defesa Australianas, e dos comandos conjuntos. Além disso, as doutrinas militares conjuntas buscam ser claras o suficiente para serem compreendidas na sua essência, além de sofrer atualizações que passam por toda uma equipe especializada em diálogo constante com os tomadores de decisão da Defesa australiana. Fundamentando, por sua vez, a educação e o treinamento conjuntos (JACKSON, 2018).

No que diz respeito ao PBC como uma sistemática de planejamento conjunto, a Austrália é digna de destaque por ter sido um dos primeiros países, se não o primeiro, a iniciar o processo de implementação, deixando-se ditar por diretrizes governamentais ao invés dos interesses particulares de cada uma das forças, e com foco muito mais voltado para as capacidades necessárias do que para as ameaças em si. As capacidades militares, seu desenvolvimento e aquisição, passaram a depender de um planejamento de defesa com base em uma abordagem *top-down*, focalizada nos cenários futuros e nos recursos disponíveis (GOODMAN *et al.*, 2013; YOUNG, 1995; HALLETT *et al.*, 2018).

A criação do Grupo de Desenvolvimento de Capacidades e do cargo de Chefe de Desenvolvimento de Capacidades, bem como algumas das funções delegadas ao Vice-Chefe das Forças de Defesa foram fundamentais para garantir que a arquitetura do PBC estimulasse as ações conjuntas e, consequentemente, a interoperabilidade. Evitando, por exemplo o paroquialismo e a duplicação de funções. Outro passo significativo nesse mesmo caminho foi a criação do cargo de Chefe das Capacidades Conjuntas, sob a responsabilidade de facilitar o desenvolvimento de capacidades conjuntas, dentre outras coisas (MCKENNA; MCKAY, 2017).

Com isso, é possível depreender que toda a estrutura em torno do PBC na Austrália tem por foco o aprofundamento da interoperabilidade, uma vez que as capacidades conjuntas para

serem desenvolvidas estimulam a criação de todo um sistema integrado no sentido da Força Conjunta.

O Canadá, por sua vez, vivenciou alguns momentos de tentativa de unificação das suas forças armadas até que de fato ocorresse por meio de um processo de reorganização, decorrente do Relatório Glassco. Contudo, como se viu, a ideia de integração e unificação da forma como aconteceu serviu muito mais para prejudicar a efetividade operacional dos comandos, a defasagem da profissionalização militar, assim como certo nível de degradação das capacidades das forças de forma individual (BYERS, 1986; CONLEY; OUELLET, 2012). Muitos desses desdobramentos foram consequência de negligência da pauta de defesa, que foi menosprezada frente à necessidade de restrições orçamentárias no país (PAIVA JÚNIOR; JASPER, 2021). Com isso, no início dos anos 2000 o Canadá tem uma história marcada por deficiências no que se refere à *jointness*, desde doutrinas até treinamentos e educação profissional militar.

Dessa forma, as décadas de negligência quanto às Forças Armadas Canadenses, assim como a escassez de recursos direcionados à pauta, tiveram consequência direta na estrutura de força. Com o início do processo de Transformação, que começou em meados de 2005, houve um retorno à estrutura que permitia às Forças Armadas Canadenses serem serviços individuais, contudo preconizando o conceito de cultura integrada. Como consequência dessas mudanças, os serviços foram capazes de aprimorar operacionalmente e demonstraram a capacidade de operar conjuntamente tanto em operações domésticas quanto no exterior. Nesse sentido, preconizava-se muito mais o conceito de integração do que o de unificação (COX, 2019; RODGER, 2016).

O processo de Transformação no Canadá foi fundamental também quanto às doutrinas conjuntas, uma vez que estimulou uma série de publicações sobre o assunto. No entanto o decurso se deu de maneira relativamente vagarosa e apenas em 2009 houve, de fato, a publicação de uma doutrina militar que, além de conceituar o que seria realmente uma doutrina conjunta, delimitou a interoperabilidade como objetivo crucial nas operações conjuntas e combinadas, e destacou também a importância de que as doutrinas canadenses estivessem em diálogo também com as doutrinas militares dos países aliados. Com a publicação do documento “CFJP 3.0 Operação”, em 2010, essa questão foi ainda mais intensificada, pois o documento buscou fornecer delimitações mais claras e diretas quanto às contribuições que cada força poderia/deveria dar no contexto das operações conjuntas (RODGER, 2016; CANADA, 2009). Ademais, toda a questão doutrinária do Canadá envolveu também, em alguma medida, a busca por possibilitar que a formação profissional dos oficiais se desse de maneira conjunta. Não

obstante, o que se pode perceber é que a busca por desenvolver e aprimorar *jointness* nas Forças Armadas Canadenses esteve muito mais atrelada à intenção de que isso levasse a um aumento da capacidade de interoperar nas operações com os aliados do país, principalmente com os Estados Unidos.

Quanto ao Planejamento Baseado em Capacidades no Canadá, pode-se perceber que o país faz parte dos pioneiros na implementação dessa metodologia que preconiza a análise de cenários futuros, capacidades existentes, futuras e necessárias, riscos e recursos financeiros para o desenvolvimento de força. Atualizado por meio de ciclos a cada três anos, o Planejamento Baseado em Capacidades vem sendo a principal ferramenta de planejamento utilizada pelo Canadá e recebe insumos de diversos documentos governamentais. A ferramenta possibilita toda uma estrutura analítica que permite rigor e se divide em etapas que se complementam.

Além de tudo o modelo de PBC adotado pelo país estimula a padronização tanto sobre o que a própria sistemática de planejamento significa quanto sobre as capacidades que serão necessárias (CANADÁ, 207), dirimindo assim as chances de maiores ingerência por parte de determinados serviços. Somado a questão da padronização, o PBC tem incentivado também a estruturação de departamentos conjuntos, os quais devem estabelecer parâmetros iguais para as operações, evitando, sobretudo, a duplicidade de gastos.

Após passar por uma fase de mudanças, o PBC no Canadá é hoje uma sistemática de planejamento de defesa muito mais sólida do que era no início. Ao se pautar em diretrizes políticas, fornece exatamente as capacidades requeridas para os diversos cenários futuros. Além disso, uma questão fundamental em demasia para esse processo é a da inovação tecnológica e, quanto a isso, pode ser percebido também que o país tem caminhado para não ficar para trás nesse contexto de evolução tecnológica, buscando estar preparado e munido com as ferramentas adequadas, para as diversas situações que podem vir a se tornar uma realidade em termos de defesa dado o ambiente estratégico incerto no qual está inserido.

Quanto ao Brasil e a sua estrutura organizacional, pode-se perceber que dentre as pretensões por trás da criação do Ministério da Defesa esteve a busca pelo estabelecimento de um desenho institucional mais centralizado, de forma que deixou de existir quatro ministérios (aqui incluso o EMFA) com vontades individuais, passando os comandos de cada uma das forças a estarem subordinados a um único Ministério. Poucas alterações foram vistas no que tange a mudanças substanciais nessa estrutura.

Com a publicação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, destacou-se a necessidade de modernizar as Forças Armadas e a importância da interoperabilidade. Mas foi a “Lei da Nova Defesa”, em 2010, que balizou um aprofundamento desse processo. Além disso, essa lei determinou a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o qual seria responsável por gerir a interoperabilidade e proporcionar integração entre a Marinha do Brasil, o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira (PESSOA, 2017). Modificando assim a cadeia de comando do Ministério da Defesa, pois as forças singulares passariam a estar subordinadas ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, dando forma à “nova Estrutura Militar de Defesa” (BRASIL, 2010b).

Prosseguindo no objetivo de desenvolver a interoperabilidade entre as Forças Armadas, em 2011, foram publicizadas as primeiras edições da Doutrina de Operações Conjuntas. Contudo, sob o pressuposto de dar as bases doutrinárias necessárias para o planejamento, preparo e emprego conjunto das forças, só no ano de 2020 o primeiro volume passou por atualização. Ainda sobre o escopo doutrinário, criou-se o Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas e, posteriormente, a Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas, intentado que o ensino passasse a ser padronizado e que as pesquisas sobre operações conjuntas fossem mais estimuladas, sendo assim consequência para a formação de uma cultura conjunta (MENEZES, 2015; BRASIL, 2012).

Também decorrente do pontapé fundamental dado pela Estratégia Nacional de Defesa de 2008, ainda que não de maneira imediata, passou-se a discutir na Defesa a possibilidade de transição para a implementação de uma sistemática de planejamento baseado em capacidades, de forma que essa se integre com a sistemática vigente. Desde 2016, tem-se percebido uma intensificação nesse sentido, com a criação de um Grupo de Trabalho dedicado ao tema e, posteriormente, com a criação da Assessoria de Planejamento Baseado em Capacidades (CORRÊA, 2020a; MOREIRA, 2020). Não obstante, apesar de ser sempre destacado a importância de o processo ser feito de maneira conjunta, é possível perceber que a nível subsetorial, isto é, nas forças singulares, tem ocorrido e maneira individualizada, em que cada força tem buscado desenvolver sua própria sistemática.

Contudo, como destacado por Santos (2014), é contraproducente que os assuntos estratégicos em defesa estejam desvinculados entre os atores envolvidos na busca pelo desenvolvimento de Planejamento Baseado em Capacidades. Isto é, é necessário que a Marinha, o Exército, a Força Aérea e o MD no Brasil estejam associados e em consonância, e que o processo esteja alinhado à uma abordagem *top-down*, ainda que não de forma exclusiva.

Concluiu-se que, no Brasil, a implementação do PBC deve ocorrer por meio de uma transição. De modo que se adeque às metodologias de planejamentos atuais das forças singulares que já as possuem, bem como de modo que nas forças que ainda não possuírem uma sistemática de planejamento esse caminhar ocorra de maneira integrada e em diálogo com as outras forças. Esse processo chama atenção para a importância de que isso se dê de maneira conjunta e integrada, de modo a aprofundar em alguma medida a interoperabilidade. Contudo, abre-se margem para discutir se isso vem realmente ocorrendo dessa maneira, uma vez que, como visto, segundo Lima *et al.* (2020) a autonomia administrativa, financeira e orçamentária permanece um direito das Forças Armadas brasileiras, que, inclusive, é visto com naturalidade pelas lideranças políticas civis. Isso acaba por perpetuar certo individualismo e alimenta dúvidas sobre se com o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas estando acima das forças singulares na estrutura organizacional essa autonomia seria diminuída. Para somar a essa problemática, o pensamento militar conjunto ainda se mostra em fase de construção no Brasil, tendo ainda o que maturar.

Quanto a parte mais crítica do trabalho, a partir da análise realizada sob os parâmetros do modelo revisado de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional, fornecido por Fewell e Clark (2003), concluiu-se que tanto a Austrália quanto o Canadá se encaixam no grau “combinado”, se considerados apenas os elementos da cadeia de comando e das doutrinas, pertencentes aos atributos do preparo e do estilo de comando. Por outro lado, o Brasil, sob esses mesmos critérios, demonstrou possuir um grau de maturidade da interoperabilidade organizacional classificado como colaborativo (ou *ad hoc*), expressando que nesses termos a defesa do país tem muito o que aprender com os casos selecionados para a comparação.

Não só no que se refere à interoperabilidade de maneira mais direta, mas no que tange ao Planejamento Baseado em Capacidades a situação também não é muito diferente, o Brasil tem um longo caminho a percorrer, e muitas das experiências e lições pelas quais a Austrália e o Canadá passaram servem de embasamento para a implementação da sistemática no país. Quando se reflete sobre como o PBC pode contribuir para aprofundar a interoperabilidade esses casos servem também como parâmetro comparativo do que se fazer e como fazer.

Na Austrália, o processo do PBC e a sua contribuição para o aprimoramento da interoperabilidade esteve relacionado com o aprofundamento de estruturas institucionais que alimentavam a integração, a sinergia e a troca entre as forças. Por meio de reformas sucessivas, foi-se mitigando uma abordagem tradicional em que os interesses individuais das forças prevaleciam. Criou-se um Quartel-General das Forças de Defesa responsável por incentivar o

processo de *jointness* e a interoperabilidade; criaram-se cargos e definiram-se funções com vistas ao estímulo de uma cultura conjunta, garantindo uma abordagem *top-down* para o planejamento de defesa, estando esse no nível ministerial ao invés de no nível das forças; foram estabelecidos comandos conjuntos permanentes; documentos foram elaborados sob a premissa de definir que a gestão do desenvolvimento e entrega das capacidades deveria ser realizada no âmbito de um sistema integrado; e determinou-se uma linguagem comum quanto aos procedimentos atrelados à metodologia.

No Canadá, o processo do PBC e sua contribuição para o aprofundamento da interoperabilidade passou por um processo de maturação e continua apto para um constante decurso evolutivo. Mas mais do que isso, a adoção da sistemática e a sua evolução foram benéficas também para superar o período de ausência das diretrizes governamentais (LODER, 2017). Em termos de interoperabilidade e *jointness*, o Canadá também continua firme no seu desejo de ser *conjunto*. Contudo, o que se pode inferir é que ainda que não seja o país mais *conjunto* do mundo, é um dos mais avançados. Além de que, segundo Vincent (2019), o país produz interoperabilidade suficiente para cumprir seus objetivos. Tendo tudo isso em vista, é possível afirmar que o PBC foi importante para que a interoperabilidade se tornasse algo mais sólido no país. Algumas das suas contribuições identificadas foram: a criação do cargo de Chefe de Desenvolvimento de Força, crucial para a interoperabilidade, pois esse ator é responsável por harmonizar, sincronizar e integrar as ações das FAC a respeito de desenvolvimento de força e de acordo com o ciclo de atualização do PBC; ajudou a cristalizar a abordagem *top-down*, uma vez que se localiza no nível ministerial e não nos das forças; estabelecimento de uma Equipe Conjunta de Planejamento de Capacidades, responsável pelo desenvolvimento de força e por garantir que os interesses individuais das forças não se sobreponham; e a adoção de uma padronização da taxonomia, tornando a linguagem comum a todos.

Todos esses argumentos elencados ajudaram a identificar o *como* a contribuição para um aprimoramento da interoperabilidade se daria nesses casos. Acredita-se que esses argumentos organizados podem, de alguma forma, servir de insumo para a implementação do Planejamento Baseado em Capacidades na defesa do Brasil, que, como visto após a investigação, foi possível concluir que é conduzido a partir de uma abordagem *bottom-up*, uma vez que se localiza no nível do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Esse órgão, por sua vez, se localiza no mesmo nível hierárquico das Forças Armadas e não detém o poder de subordiná-las (LIMA *et al.*, 2020). Além disso, foi possível identificar que as forças levam suas propostas diretamente ao Ministro de Defesa, compondo mais uma característica do modelo

bottom-up. No tocante à gestão de capacidades outro problema pode ser evidenciado, uma vez que a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar confere autonomia às forças no que se refere à construção das suas capacidades militares. Mas não só isso, as forças são autônomas até mesmo para implementarem a própria metodologia do PBC (CORRÊA, 2020a). A ideia de uma sistemática de planejamento conjunto se perde nesses entremeios.

Então com isso é possível afirmar que são diversas as maneiras através das quais o Brasil pode aprender com a Austrália e com o Canadá. O que se conclui com as informações que se tem, é que o país sustenta um modelo de como não se fazer PBC, uma vez que grande parte vai contra princípios fundamentais da metodologia. Com isso, o que se pode inferir quanto à interoperabilidade e *jointness*, tendo o Brasil sob a lente, para que esses sejam alcançados “verdadeiramente” é necessário mais. Mais envolvimento, mais conhecimento. Não só por parte dos militares profissionais, assim como também necessita do envolvimento político, é preciso que a temática se torne uma agenda e que passe a fazer parte da cultura da defesa (VINCENT, 2019). Além disso, é preciso que se crie uma mentalidade que seja pouco resistente a reformas, ainda que de maneira progressiva. Sem isso, não é possível que sejam obtidos níveis mais do que superficiais de interoperabilidade e de *jointness*, nem uma metodologia efetiva de Planejamento Baseado em Capacidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACÁCIO, Glauber Juarez Sasaki. **Integração das Forças Armadas Brasileiras: uma análise da governança proporcionada pelos sistemas militares de comando e controle.** 2018. 117f. Dissertação – (Mestrado em Ciências Militares) Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.
- ANGSTROM, Jan; WIDEN, J. J. Joint theory. In: “**Contemporary Military Theory: the dynamics of war**”. Routledge, 2015, p. 93-109.
- ARMSTRONG, David A. **Jointness and the Impact of the War.** Joint Force Quarterly, summer 1995, p. 36-37.
- AUSTRÁLIA. 2002a. **Foundations of Australian Military Doctrine.** Australian Defence Doctrine Publication ADDP-D. Primeira edição. 2002.
- _____. 2002b. **The Australian Approach to Warfare.** Australian Defence Doctrine Publication ADDP-D.1. 2002.
- _____. 2007a. **100 years of Defence.** Australian Bureau of Statistics. Disponível em: <<https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Previousproducts/1301.0Feature%20Article22002?opendocument&tabname=Summary&prodno=1301.0&issue=2002&num=&view=>>. Acesso em 10 de junho de 2021.
- _____. 2007b. **Australia's National Security.** A Defence Update 2007.
- _____. 2007c. **Joint Operations for the 21st Century.** Disponível em: <<https://www.defence.gov.au/publications/fjoc.pdf>>. Acesso em 08 de junho de 2021.
- _____. 2009. **Defence Annual Report. 2008-2009.** Volume 1. Disponível em: <https://www.defence.gov.au/AnnualReports/08-09/2008-2009_Defence_DAR_v1full.pdf>. Acesso em 18 de junho de 2021.
- _____. 2014. **Joint Planning – ADDP 5.0.** Australian Defence Doctrine Publication. 2014.
- _____. 2015. **First Principles Review: creating One Defence.** Disponível em: <<https://www.defence.gov.au/annualreports/16-17/Features/FirstPrinciplesReview.asp>>. Acesso em 08 de junho de 2021.
- _____. 2016. **Defence White Paper.** Disponível em: <<https://www.defence.gov.au/whitepaper/>>. Acesso em 07 de junho de 2021.
- _____. 2018. **Defence Annual Report. 2017-2018.** Volume 1. Disponível em: <https://www.defence.gov.au/AnnualReports/17-18/Downloads/DAR_2017-18_Complete.pdf>. Acesso em 19 de junho de 2021.
- _____. 2019. **Joint Military Appreciation Process – ADFP 5.0.1.** Australian Defence Force Procedures. Edition 2 AL3. 2019.
- _____. 2020a. **Annual Report 19-20.** Disponível em: <<https://www.defence.gov.au/annualreports/>>. Acesso em 07 de julho de 2021.
- _____. 2020b. **Capability Life Cycle Manual.** Version 2.1. Disponível em: <<https://www.dica.org.au/wp-content/uploads/2020/10/Capability-Life-Cycle-Manual-v2-1.pdf>>. Acessos em 24 de junho de 2021.

- _____. 2020c. **Defence Strategic Update**. Disponível em: <<https://www1.defence.gov.au/strategy-policy/strategic-update-2020>>. Acesso em 07 de junho de 2021.
- _____. 2020d. **Force Structure Plan**. Disponível em: <<https://www1.defence.gov.au/strategy-policy/strategic-update-2020>>. Acesso em 24 de junho de 2021.
- _____. 2020e. **Lead the Way: Defence Transformation Strategy**. Disponível em: <<https://www1.defence.gov.au/strategy-policy/transformation>>. Acesso em 07 de junho de 2021.
- _____. 2021. **Department of Defence**. Australian Government. Disponível em: <<https://www.directory.gov.au/portfolios/defence/department-defence>>. Acesso em 09 de junho de 2021.
- BABBAGE, Ross. **After the White Paper: eight key challenges that lie ahead**. Australian Defence Force Journal. No. 147, March/April, 2001. p. 13-16.
- BANCO MUNDIAL. **Gross Domestic Product 2020**. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2021.
- BEHM, A.; ALLEN, R.; GOODYER, M.; TREGURTHA, J. **Joint Warfare – Australia’s Approach to Joint Operations**. Australian Defence Force Journal. No. 149, July/August, 2001.
- BOUCHARD, Marc. **Interoperability: a must for the Canadian Forces**. Canadian Forces College. 2010.
- BRANGWIN, Nicole; CHURCH, Nathan; DYER, Steve; WATT, David. **Defending Australia: a history of Australia’s defence white papers**. Research Paper Series, 2016, p. 1-76.
- BRASIL. Ministério da Defesa. 2011a. **Defesa e Justiça se unem para intensificar combate a ilícitos na fronteira**. 01 de junho de 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/01062011-defesa-justica-e-defesa-se-unem-para-intensificar-combate-a-illicitos-na-fronteira>>. Acesso em 21 de setembro de 2020.
- _____. _____. 2011b. **Doutrina de Operações Conjuntas. 1º volume. MD30-M-01**. 1ª edição. 2011.
- _____. _____. 2011c. **Doutrina de Operações Conjuntas. 2º volume. MD30-M-01**. 1ª edição. 2011.
- _____. _____. 2011d. **Doutrina de Operações Conjuntas. 3º volume. MD30-M-01**. 1ª edição. 2011.
- _____. _____. 2011e. **Organograma do Ministério da Defesa em 2011**.
- _____. _____. 2012. **Portaria nº 316/MD, de 7 de fevereiro de 2012**.
- _____. _____. 2015a. **Doutrina para o Sistema Militar de Comando e Controle. MD31-M-03. 3ª edição**. 2015.

- _____. _____. 2015b. **Glossário das Forças Armadas.** MD35-G-01.5^a edição. 2015. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2020.
- _____. _____. 2017a. **Cenário de Defesa 2020-2039. Sumário Executivo.** 2017.
- _____. _____. 2018a. **Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM). MD51-M-01.** 2^a edição. 2018.
- _____. _____. 2019a. **Cenário de Defesa, 2040 – Descrição dos Cenários.** Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2020/02/CENARIOS-MILITARES-DE-DEFESA-2020-2040-20-DEZ-2019-ESG-1.pdf>>. Acesso em: 29 de abril de 2021.
- _____. _____. 2019b. **Manual de Boas Práticas para a Gestão do Ciclo de Vida de Sistemas de Defesa. MD40-M-01.** Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/caslode/arquivos/gestao-do-ciclo-de-vida-de-sistemas-de-defesa/manual_md_40_m_01_13jan2020.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2021.
- _____. _____. 2020a. **Doutrina de Operações Conjunta. 1º Volume. MD30-0-01.** 2^a edição. 2020.
- _____. _____. 2020b. **Poder Executivo entrega atualizações da PND, END e LBDN ao Congresso Nacional.** Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/poder-executivo-entrega-atualizacoes-da-pnd-end-e-lbdn-ao-congresso-nacional>>. Acesso em 27 de julho de 2020.
- _____. _____. 2020c. **Portaria nº 2.718/EMCFA-MD, de 13 de Agosto de 2020.**
- _____. _____. 2020d. Serviço de Informações ao Cidadão. **NUP 60502.002193/2020-66, de 9 de julho de 2020.** 2020.
- _____. _____. **Organograma do Ministério da Defesa em 2021.**
- _____. _____. Exército Brasileiro. 2015c. **Catálogo de Capacidades do Exército. EB20-C-07.001.** 2015.
- _____. _____. Força Aérea Brasileira. 2010a. **PEMAER – Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2010-2031.** 2010. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/noticias/documentos/plano-da-aeronautica>>. Acesso em 01 de maio de 2021.
- _____, _____. Marinha do Brasil. 2020e. **PEM – Plano Estratégico da Marinha 2040.** Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/pem2040>>. Acesso em: 29 de abril de 2021.
- _____. Presidência da República. 1999a. **Aprova Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores DAS do Ministério da Defesa e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3080.htm>. Acesso em 11 de julho de 2020.
- _____. _____. 1999b. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em 07 de julho de 2020.
- _____. _____. 1999c. **Medida Provisória nº 1.911-7, de 29 de junho de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 que dispõe sobre a organização da**

Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1911-7.htm>. Acesso de 07 de julho de 2020.

_____. _____. 2000. **Decreto de nº3.466, de 17 de maio de 2000.** Aprova Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores DAS, 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, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3466.htm>. Acesso em 11 de julho de 2020.

_____. _____. 2003. **Decreto nº 4.735, de 11 de julho de 2003.** Aprova 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, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4735.htm#art6>. Acesso em 11 de julho de 2020.

_____. _____. 2004. **Decreto nº 5.201, de 02 de setembro de 2004.** Aprova 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, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5201.htm#art6>. Acesso em 11 de julho de 2020.

_____. _____. 2005. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.** Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em 08 de julho de 2020.

_____. _____. 2007. **Decreto nº 6.223, de 04 de outubro de 2007.** Aprova 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 nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6223.htm#art6>. Acesso em 11 de julho de 2020.

_____. _____. 2008. **Decreto nº 6.703.** Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em 12 de julho de 2020.

_____. _____. 2010b. **Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010.** Aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decrito/d7276.htm>. Acesso em 13 de julho de 2020.

- _____. _____. 2010c. **Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010. Aprova 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7364.htm#art6>. Acesso em 11 de julho de 2020.
- _____. _____. 2010d. **Lei Complementar nº 135, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa”.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm>. Acesso em 16 de julho de 2020.
- _____. _____. 2013. **Decreto nº 7.974, de 01 de abril de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7974.htm#art8>. Acesso em 11 de julho de 2020.
- _____. _____. 2017b. **Decreto nº 8.978, de 01 de fevereiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo FCPE.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8978.htm#art9>. Acesso em 11 de julho de 2020
- _____. _____. 2018b. **Decreto nº 9.570, de 20 de novembro de 2018. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa e altera o Decreto nº 9.031, de 12 de abril de 2017, o Decreto nº 8.905, de 17 de novembro de 2016, e o Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9570.htm#anexo1>. Acesso em 11 de julho de 2020.
- _____. _____. 2020f. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf>. Acesso em 19 de abril de 2021.
- BRYSON, R. The Interruption and Evolution of Australia’s RMA. In: COLLINS, J.; FUTTER, A. (Eds.). **Reassessing the Revolution in Military Affairs: transformation, evolution and lesson learnt.** 1. ed. London: Palgrave Macmillan UK, 2015. p. 71–91.
- BYERS, R. B. The Organization for Defence and the Canadian Forces. In: “**Canadian Security and Defence: the Legacy and the Challenges**”. The Adelphi Papers. 1986
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2013. **Decreto Legislativo nº 373, de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem).** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro-2013-777085-publicacaooriginal-141221-pl.html>>. Acesso em 17 de julho de 2020.

- CANADÁ. 2005. **Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World.** DEFENCE. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/156831/Canada_Defence_2005.pdf>. Acesso em 05 de maio de 2021.
- _____. 2008. **The Canadian Forces Operational Planning Process (OPP).** Canadian Forces Joint Publication 5.0. April, 2008. Disponível em: <http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/forces/D2-252-500-2008-eng.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2021.
- _____. 2009. **Canadian Military Doctrine.** Canadian Forces Joint Publication. April, 2009. Disponível em: <http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/forces/D2-252-2009-eng.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2021.
- _____. 2010. **CFJP 3.0 Operation.** Canadian Forces Joint Publication. July, 2010. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/site/eng/364825/publication.html>>. Acesso em 20 de maio de 2021.
- _____. 2013. **Canada First: Leveraging Defence Procurement Through Key Industrial Capabilities.** Report of the Special Adviser to the Minister of Public Works and Government Services. February, 2013.
- _____. 2014. **Dnd-caf_orgchart_2014_en_1000px.** Disponível em: <http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/images/about-org-structure/dnd-caf_orgchart_2014_en_1000px.jpg>. Acesso em 09 de maio de 2021.
- _____. 2017a. **DAOD 5031-8, Canadian Forces Professional Development.** Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/policies-standards/defence-administrative-orders-directives/5000-series/5031/5031-8-canadian-forces-professional-development.html>>. Acesso em 23 de maio de 2021.
- _____. 2017b. **Evaluation of Defence Capability. Development Program.** Reviewd by ADM(RS) in accordance with the Access to Information Act. Information UNCLASSIFIED. November, 2017.
- _____. 2017c. **Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy.** 2017. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/policies-standards/canada-defence-policy.html>>. Acesso em 09 de maio de 2021.
- _____. 2018. **Key Industrial Capabilities.** 2018. Disponível em: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/086.nsf/eng/h_00175.html>. Acesso em 29 de maio de 2021.
- _____. 2021a. **Organizational Structure of the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces.** Data de modificação: 21 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/organizational-structure.html>>. Acesso em 13 de julho de 2021.
- _____. 2021b. **Vice Chief of the Defence Staff.** Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/organizational-structure/vice-chief-defence-staff.html>>. Acesso em 14 de julho de 2021.
- CARREL, Michael W. **Inculcating Jointness: Officer Joint Education and Training from Cradle to Grave.** Newport: Naval War College, 7 February 2000.
- CEBROWSKI, A. K. **Military Transformation: a strategic approach.** Department of Defense: United States of America. 2001.

CEPIK, Marco. **Política de Defesa no Brasil: instituições, doutrina, capacidades e economia.** Fondation pour la Recherche Stratégique. Nº 07, 2 de abril de 2014.

CIA. **The World Factbook.** The country comparisions – área. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/area/country-comparison>>. Acesso em 09 de outubro de 2021.

CLARK, Thea; JONES, Richard. **Organisational Interoperability Maturity Model for C2.** Proceedings of the 1999 Comand and Control Research and Techonology Symposium. Anais. 1999. Disponível em: <https://resources.sei.cmu.edu/asset_files/WhitePaper/2003_019_001_29527.pdf>. Acesso em 06 de julho de 2021.

CLAUDE, Sharon L. **Homeland Security Capabilities-Based Planning: Lessons from the Defense Community.** Homeland Secutiry Affairs, vol. 1, issue 2, 2005, p. 1-21.

COLOM, Guillem. **Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades em España (2005-16).** Papeles de Europa, 30 (1), 2019, p. 37-53.

COOMBS, Howard G. **The Evolution of Canadian Forces Staff Education, and Operating in a Post-Cold Ward World.** Canadian Military Journal, vol. 1, no. 3, Summer, 2011.

CONLEY, Devin; OUELLET, Eric. **The Canadian Forces and Military Transformation: an elusive quest for efficiency.** The Canadian Army Journal, vol. 14, no. 1. 2012.

CORRÊA, Fernanda das Graças. **Planejamento Baseado em Capacidades e Transformação da Defesa: desafios e oportunidades do Exército Brasileiro.** Revista Artigos Estratégicos. Vol. 8 (1) Jan/Jun, 2020a.

_____. **Prospecção Tecnológica em Defesa e o Futuro da Guerra.** Análise Estratégica. Vol. 18. No. 4. Set/Nov, 2020b.

CORTINHAS, Juliano da Silva; OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. **Transformação de Defesa? Exame do Primeiro Ciclo de Atualização dos Principais Documentos da Defesa Nacional.** Revista Brasileira de Estudos Estratégicos. Ed. Nº 7, vol. Jan-Jun 2015.

COVARRUBIAS, Jaime Garcia. Defense Transformation as a Latin American Phenomenon. In: CAFORIO, G.; KUMMEL, G. (Eds.). **Military Missions and their Implications Reconsidered: The Aftermath of September 11th.** Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development. [s.l.] Emerald Group Publishing Limited, 2005. v. 2.

_____. **New Threats and Defense Transformation: The Case of Latin America.** Low Intensity Conflict & Law Enforcement, vol. 12, No. 3 (Autumn 2004), pp. 144-455.

_____. **Os Três Pilares de uma Transformação Militar.** Military Review, Novembro-Dezembro, 2007, p. 16-24.

COX, Jonathan M. **Canadian Force Transformation and Canada's Way of War in the Twenty-First Century.** 2019. 62f. Dissertação (Mestrado em Estudos Militares Avançados) – School of Advanced Military Studies. US Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, KS. 2019.

CRAWLEY, Edward; DWYER, Morgan; SZAJNFARBER, Zoe; SELVA, Daniel. **The Cost of Jointness and How to Manage It.** American Institute of Aeronautics and Astronautics SPACE 2014, Conference and Exposition, August, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.2514/6.2014-4443>.

- DAVIE, Malcolm. **Comparative Defence Planning. Lessons for New Zealand.** 2013. 151f. Dissertação (Mestrado em Defesa e Estudos Estratégicos) – Massey University. Palmerston, New Zealand. 2013.
- DAVIS, Paul K. **Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation.** RAND Corporation, 2002, 92p.
- _____. **Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead?** In: CIMBALA, Stephen J. "The George W. Bush Defense Program: policy strategy and war. RAND Corporation, 2010, p. 11-41. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a402243.pdf>>. Acesso em 25 de maio de 2020.
- _____. **Rethinking Defense Planning.** New York University: John Brademas Center for the Study of Congress, December 2007, p. 1-14.
- DEPARTMENT OF DEFENSE (DoD) – UNITED STATES OF AMERICA. **Elements of Defense Transformation.** October, 2004.
- DE SPIEGELEIRE, Stephan. **Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security.** The RUSI Journal, 156:5, October/November 2011, p. 20-28.
- DEFESANET. 2019. **END – Estratégia Nacional de Defesa.** 14 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/32308/END---Estrategia-Nacional-de-Defesa/>>. Acesso em 17 de julho de 2020.
- DEGAUT, Marcos. **Brazil's Military Modernization: Is a New Strategic Culture Emerging?** Rising Powers Quarterly, volume 1, issue 3, 2016, 1-15.
- DESGAGNÉ, C. R. J. **Evolutionary Acquisition – A Complementary Approach to Capability Based Planning for the Deliviring Aerospace Power.** Canadian Forces College. April, 2009.
- DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. 2008. **Decreto Legislativo nº 179, de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem (CN) nº 2 de 2017 (Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, na origem).** Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TzC2Mb/content/id/55442914>. Acesso em 17 de julho de 2020.
- DIXSON, M.; MA, F. **An Investigation into Wargaming Methods to Enhance Capability Based Planning.** Defence Research and Development Canada. Centre for Operational Research and Analysis. January, 2018.
- DUFF, Paul A. **Joint Operations in Canada: necessary or merely fashionable?** 1999. 59f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso em Estudos Militares Avançados) – School of Advanced Military Studies. United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas. 1999.
- DUNN, Peter. J. **Organisational Change in the Australian Defence Force: towards a unique solution.** 1994. 79f. Dissertação (Mestrado em Estudos de Defesa) – The University of New South Wales. Australian Defence Force Academy, Camberra. 1994.
- ENGLISH, Allan. **"Making Sausage": RCAF Doctrine 2005-2016.** Canadian Military Journal. Vol. 18, No. 4, p. 54-60, Autumn, 2018.
- _____. **Outside CF Transformation Looking** In. v. 11, n. 2, p. 12–20, Spring 2011.

EVANS, Michael. **Australia and Defence Transformation**. Defence Studies, vol. 6, no. 2 (June 2006), pp. 133-149.

_____. _____. **Planejamento Baseado em Capacidades (PBC)**. 2014.

FEWELL, Suzanne. CLARK, Thea. **Organisational Interoperability: Evaluation and Further Development of the OIM Model**. Paper presented at the ICCRTS Conference (Washington, DC), 2003.

FITZSIMMONS, Michael. **Whither Capabilities-based Planning?** Joint Force Quarterly, issue 44, 1st quarter 2007, p. 101-105.

FONTES, Gonzalo Álvarez; SEPÚLVEDA, Margarita Figueroa. **América Latina y el desafío de la planificación basada em capacidades. Aportes preliminares desde la experiencia de Chile**. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 14(1), enero-junio 2019, pp. 119-136.

_____. 2018. **Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2018-2027. PCA AA-47. 2018**. Disponível em: <<https://www.fab.mil.br/pemaer>>. Acesso em 01 de maio de 2021.

_____. 2019. **Diretriz de Planejamento Institucional. DCA 11-118. 2019**. Disponível: <https://www.fab.mil.br/Download/arquivos/prestacaodecontas/DCA_11_118_Set2019_DIP_LAN.pdf>. Acesso em 01 de maio de 2021.

FREEDMAN, L. Britain and the Revolution in Military Affairs. In: DORMAN, A.; SMITH, M.; UTTLEY, M. (Eds.).. “**The changing face of military power: joint warfare in the expeditionary era**”. Cormorant security studies. New York, N.Y: Palgrave, 2002.

_____. Introduction. In: **The Revolution in Strategic Affairs**. Adelphi Series. United States: Oxford University Press, 1998. p. 5–10.

FREIRE, Luiz Tirre; GOMES, Kesia Guedes Arraes; COSTA, Natália de Brito Oliveira Luiz. Ágata Operations: lessons learned from the logistics command. In: RICCO, Maria Filomena Fontes “**Culture and Defence in Brazil: An Inside Look at Brazil’s Aerospace Strategies**”. Routledge, 1^a, ed., 2017, p. 120-133.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente**. Security and Defence Studies Review, 3(1), 2003, p. 1-27.

_____. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. 2006. 291f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia de Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

GARNETT, G. G. **The Canadian Forces and the Revolution in Military Affairs: a time for change**. Canadian Military Journal. Spring, 2001.

_____. **The Evolution of the Canadian Approach to Joint and Combined Operations at the Strategic and Operational Level**. Canadian Military Journal. Winter, 2002-2003.

GEDDES, Barbara. **How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in Comparative Politics**. Political Analysis. 2 (1), p. 131-150, 1990.

GERRING, John. **What Is a Case Study and What Is It Good for?** Boston University: American Political Science Review, vol. 98, No. 2, May 2004, p. 341-354.

- _____. The Conundrum of the Case Study. In: “**Case Study Research: principles and practices**”. Cambridge University Press, Chapter 1, Chapter 2, Epilogue. 2007.
- GOODMAN, Patrick A.; NEILL, Martin; HINKLE, Wade P.; HASSIG, Kongdan Oh. **Observations on the Republic of Korea Force Requirements Verification System**. Institute for Defense Analyses. October, 2013, 71p.
- GOODMAN, Patrick A.; MCGEE, Shaun K.; MAHONEY, William R.; HINKLE, Wade P.; TALIAFERRO, Aaron C. **Defense Management Course**. Institute for Defense Analyses. Office of Defense Cooperation, Jakarta. November, 2015.
- GRAY, Colin. Introduction: Defence Planning – a Mission about Consequences. In: “**Strategy and Defence Planning: meeting the challenge of uncertainty**”. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 1-16.
- GRIFFIN, S. The Evolution of Joint Warfare and the Operational Level of War. In: GRIFFIN, S. “**Joint Operations – A short history**”. Upavon: Unknown Publisher, 2005.
- HARTFIEL, R. M. **Planning without guidance: Canadian defence policy and planning, 1993-2004: CANADIAN DEFENCE POLICY AND PLANNING**. Canadian Public Administration, v. 53, n. 3, p. 323–349, 2010.
- HALLETT, John; JUSAITIS, Duane; PSALIOS, Michael; COOK, Stephen. **The role of scenarios in model-based management of Capability Programs**. Systems Engineering Test and Evaluation Conference 2018. Sydney, 30 April – 2 May. 2018. P. 1-15.
- HENAUT, R. R. **Jointness, Expeditionary Force Projection and Interoperability: The Parameters of the Future**. Canadian Expeditionary Air Forces, n. 6, 2003.
- HÉBERT, R. R. **Capability Based Planning, is it still viable?** Canadian Forces College, 2017.
- HINGE, Alan. **The Australian Department of Defence: a view from the bottom**. Defence Force Journal. No. 58, May/June, 1986, p. 5-21
- HIRATA, Newton. Brazilian national system of innovation in defence: recente governament initiatives. In: RICCO, Maria Filomena Fontes “**Culture and Defence in Brazil: An Inside Look at Brazil’s Aerospace Strategies**”. Routledge, 1^a, ed., 2017, p. 29-38.
- HORNER. The Higher Command Structure for Joint ADF Operations. In: HUISKEN, R.; THATCHER, M. (Eds.). **History as Policy: framing the debate on the future of Australia’s Defence Policy**. Canberra papers on strategy and defence. [s.l.] Canberra, A. C. T.: ANU E Press, 2007. p. 143–162.
- HOSSMANN, Guilherme Stagi. **Aprofundamento da Integração das Forças Armadas Mediante a Unificação de suas Estruturas Administrativas**. 2018. 67f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos de Política e Estratégia) – Curso de Altos Estudos em Política e Estratégia. Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018.
- HURA, Myron; MCLEOD, Gary; LARSON, Eric; SCHNEIDER, James; GONZALES, Daniel; NORTON, Dan; JACOBS, Jody; O’CONNELL, Kevin; LITTLE, William; MESIC, Richard; JAMMISON Lewis. A Broad Definition of Interoperability. In: “**Interoperability: a continuing challenge in coalition air operations**”. RAND Corporation, 2002, p. 7-16.

- IISS. Latin America and the Caribbean. In: The International Institute for Strategic Studies “**The Miliatry Balance 2010: The annual assessment of global military capabilities and defence economics**”. 2010, p. 53-102.
- IONEL, Rizea. Capabilities Based Planning - Advantages and Challenges. **Defense Resources Management In The 21St Century**, Brasov, v. 9, n. 1, p. 239-252, set. 2014.
- JACKSON, A. P. **The Four Aspects of Joint: A Model for Comparatively Evaluating the Extent of Jointness in Armed Forces**. Joint Studies Paper Series, No. 2. 2018.
- _____. **A tale of Two Designs: Developing the Australian Defence Force’s Latest Iteration of its Joint Operations Planning Doctrine**. Journal of Military And Strategic Studies. Volume 17, issue 4. 2017.
- _____. Introduction: What is design thinking and how is it of use to the Australian Defence Force? In: JACKSON, Aaron. P. “**Design Thinking: applications for the australian defence force**”. ADC Publications. Centre for Defence Research. 2019.
- _____. **It’s Time for na ADF Joint Warfare Studies Centre**. Australian Defence Force Journal. Issue No. 181, 2010. P. 41-51.
- JEFFERY, Michael K. **Inside Canadian Forces Transformation**. Canadian Military Journal. Vol. 10, No. 2, 2010.
- KERR, Gilberto Santos. **Planejamento e Priorização de Capacidades Militares e o PAED: abordagens possíveis em um ambiente orçamentário indefinido**. 2018. 18 slides. Disponível em: <<https://slideplayer.com.br/slide/15364817/>>. Acesso em 30 de abril de 2021.
- KIKIRAS, Panagiotis. **Disruptives Defence Innovations Ahead!** European Defence Agency, 2021. Disponível em: <<https://eda.europa.eu/webzine/issue14/cover-story/disruptive-defence-innovations-ahead>>. Acesso em 27 de março de 2021.
- KOZLOSKI, Robert P. **Building the Purple Ford: An Affordable Approach to Jointness**. Naval War College Review, vol. 65, no. 4, Autumn 2012, pp. 41-63.
- KREPINEVICH, Andrew F. **Cavalry to computer; the pattern of military revolutions**. The National Interest, n. 37, p. 30-42, Fall 1994. Disponível em: <<https://www.jstor.org/journal/nationalinterest?refreqid=excelsior%3A95ff8f76c24a0564992c0aaa291febcf>>. Acesso em: 20 de maio de 2020.
- KREPINEVICH JR., Andrew F. **The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment**. Washington D. C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2002, 53p.
- LANDMAN, Todd. **Issues and Methods in Comparative Politics: an introduction**. Routledge, third edition. 2000.
- LAWSON, W. J. **Canadian Military Law**. The Canadian Bar Review. Vol. XXIX, no. 8, March, 1951.
- LEITE, Márico Dantas Avelino. **Planejamento Estratégico das Forças Armadas Baseado em Capacidades: reflexo para o Exército Brasileiro**. Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares. Rio de Janeiro, nº 24, Dez., 2011. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/77>>. Acesso em 25 de abril de 2021.
- LEMOS JÚNIOR, Francisco das Chagas. **Jointness, Pensamento Conjunto e Conjuitez: estudo comparativo entre o processo de reforma do exército estadunidense (1973-1991) e a modernização da estrutura militar brasileira (1999-2020)**. 2020. 31f. Trabalho de

Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Curso de Altos Estudos em Defesa. Escola Superior de Guerra, Brasília, 2020.

LESCHEN, P. D. **The integration of Joint and Single-Service Doctrine – Ensuring Maritime, Land and Air Concepts are Understood and Applied.** Australian Defence Force Journal. No. 152, January/February, 2002, p. 5-14.

LIMA, Raphael C.; SILVA, F. Peterson; RUDZIT, Gunther. **No power vacum: national security neglect and the defence sector in Brazil.** Defence Studies. Vol. 21, issue 1, p. 84-106. 2020.

LODER, W. J. **Threats to Future Planning: challenges of capability-based planning.** Canadian Forces College, 2017.

MA, Fred. **Exploratory Dynamic Capacity Analysis of Defense Forces.** Centre for Operational Research & Analysis. July, 2019.

MALONEY, S. M. **Domestic Operations: The Canadian Approach.** v. 27, n. 3, p. 135–152, Autumn 1997.

_____. 2020b. **Portaria nº 16/EMA, de 16 de janeiro de 2020, Cria a Célula de Planejamento Baseado em Capacidades da Marinha (CPBC-MB) e aprova suas Normas de Funcionamentos.** Disponível em:
[<https://www.marinha.mil.br/dadm/sites/www.marinha.mil.br.dadm/files/BolAdm012020.pdf>](https://www.marinha.mil.br/dadm/sites/www.marinha.mil.br.dadm/files/BolAdm012020.pdf). Acesso em 02 de agosto de 2021.

MARQUIS, Christopher G.; DYE, Denton; KINKEAD, Ross S. **The Advent of Jointness During the Gulf War.** Joint Force Quarterly, vol. 85, no. 2, quarter 2017, p. 76-83.

MATOS, Francisco José de. Planejamento Baseado em Capacidades: a experiência brasileira. In: MINISTÉRIO DE DEFENSA, República Dominicana “**Planeamiento Militar desde la óptica de los Colegios de Defensa de Iberoamérica**”. XX Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos. 2019.

MAZARR, Michael J.; BEST, Katharina Ley; LAIRD, Burgess; LARSON, Eric V.; LINICK, Michael E.; MADDEN, Dan. **The U.S. Department of Defense's Planning Process: components and challenges.** RAND Corporation, 2019, 52p.

MCKENNA, Tim; MCKAY, Tim. **Australia's Joint Approach: past, present and future.** Joint Studies Paper Series, No 1. 2017.

MENEZES, Delano Teixeira. **Universidade de Defesa Nacional.** Doutrina Militar Terrestre em Revista. V. 3, nº 7, p. 58-61, 2015.

MOODY, Keith A. **Issues & Recommendations for Instituting Capability-Based Planning in the Canadian Forces.** 2005. 72f. Dissertação (Mestrado em Estudos de Defesa) – Curso de Mestrado em Estudos de Defesa, Canadian Forces College, Ottawa, 2005.

MOON, Terry; FEWELL, Suzanne; REYNOLDS, Hayley. **The What, Why, When and How of Interoperability.** Defense & Security Analysis, 24:1, 2008, p. 5-17. DOI: 10.1080/14751790801903178.

MORALES, Mario Puig. **Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación.** Centro de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Trabajo, nº 17, diciembre, 2015, p. 1-21.

MOREIRA, A.S; SCHMITT, V. G. H.. **O Processo de Transformação do Exército Brasileiro a partir da Percepção de Oficiais da Força.** Rev. Adm. UFSM, Santa Maria, v. 11, número 3, 2018, p. 657-678.

MOREIRA, Carlos Eduardo da Paz. **A Organização Modular da Companhia de Comunicações de Aviação do Exército para Emprego em Operações de Garantia da Lei e da Ordem: uma proposta fundamentada no Planejamento Baseado em Capacidades.** 2020. 175f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Curso de Mestrado Profissional, Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2020.

MOTA, Rodrigo Brandão da. **A evolução da Doutrina Militar Terrestre e suas manifestações no componente militar da Defesa Nacional: um estudo sobre o Processo de Transformação do Exército Brasileiro.** 2016. 165f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2016.

MURRAY, Williamson. **The Evolution of Joint Warfare.** Joint Force Quarterly, summer 2002, p. 30-37.

NEGRÃO, Thadeu Luiz Crespo Alves Negrão. **O Ensino de Operações Conjuntas nas Escolas de Altos Estudos das Forças Armadas.** Col. Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 7, n. 28, p. 47-54, jan./abr. 2013.

NICHOL, Douglas T. **Jointness in the Canadian Forces, Challenges and Recommendations for Chile.** Revista de Marina. Ene-Feb, 2014.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas.** Interesse Nacional, abril/junho 2009, p. 71-83.

OLIVEIRA, Roberto Barros. **Ensino e Interoperabilidade: um caminho para o fortalecimento da Defesa Nacional.** 2019. 18f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Curso de Altos Estudos em Defesa, Escola Superior de Guerra, Brasília, 2019.

OLIVEIRA, Ronald Alexandre Mandim de. **O Planejamento Baseado em Capacidades: impactos no sistema de planejamento do Exército.** Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Informativo Estratégico. 2020.

ÖSTERBERG, V. P. **Military theory and the concept of Jointness: a study of connection.** Dinarmaca: Forsvaret, 2004, 44p.

OWENS, William A. **Lifting the Fog of War.** New York: Farrar, Straus & Giroux, 2000. 280p.

_____. **The Emerging U.S. System-of-systems.** Institute for National Strategic Studies, number 63, February 1996.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. **Análise da atualização da Política e da Estratégia Nacional de Defesa de 2016.** Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Artigos Estratégicos, vol. 2 (1), Jan/Jun 2017, p. 1-20.

PAIVA JÚNIOR, Álvaro de; JASPER, Flávio Neri Hadmann. **A Formação Conjunta de Pilotos de Asas Rotativas nas Forças Armadas: contribuições de experiências internacionais para o fomento da interoperabilidade brasileira.** DefesaNet. Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/tt/noticia/40542/A-FORMACAO-CONJUNTA-DE-PILOTOS-DE-ASAS-ROTATIVAS-NAS--FORCAS-ARMADAS--Contribuicoes-de->>

[experiencias-internacionais-para-o-fomento-da-interoperabilidade-brasileira-/>](#). Acesso em: 17 de maio de 2021.

PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans; KLEINNIJENHUIS, Jan. **Doing Research in Political Science: an introduction to Comparative Methods and Statistics**. SAGE Publications, second edition, 2006.

PEREIRA, Américo Diniz Rebelo da Cunha. **Sistemática do Planejamento Estratégico Militar Baseado em Capacidades: uma necessidade para o Ministério da Defesa. 46f.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos de Política e Estratégia) – Curso de Altos Estudos em Política e Estratégia. Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2016.

PERNIN, Christopher G.; HLAVKA, Jakub P.; BOYER, Matthew E.; GORDON IV, John; LERARIO, Michael; OSBURG, Jan; SHURKIN, Michael; GIBSON, Daniel C. **Targeted Interoperability: A New Imperative for Multinational Operations**. RAND Corporation, 2019.

PESSOA, Tamiris S. **A Formação de Oficiais e as Operações Conjuntas: comparações com o caso britânico e os desafios brasileiros de gestão em defesa**. 2017. 392 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PORTA, Donatella D. “Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research”. In: PORTA, Donatella Della; KEATING, Michael (Orgs.), **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: a pluralist perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

POTENGY, Silvio. **A Implantação do Ministério da Defesa**. Revista da Escola Superior de Guerra, ano XII, nº 36, 1998.

PREZELJ, Iztok; KOPAC, Erik; VUGA, Janja; ZIBERNA, Ales; KOLAK, Anja; GRIZOLD, Anton. **Military Transformation as Perceived by Experts**. The Journal of Slavic Military Studies, vol. 28, p. 23-47, 2015.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica**. Editora Universidade de Brasília. 1ª edição. 152p.1998.

REYNOLDS, K. P. **Defense transformation: to what, for what?** Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2006.

REMPEL, Mark. **An Overview of the Canadian Forces' Second Generation Capability-Based Planning Analytical Process**. Centre for Operational Research and Analysis. Technical Memorandum. September, 2010.

RICCO, M. F. F.; PAGGIARO, F. S. **Gestão Estratégica de Defesa: hipóteses de emprego versus capacidade**. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 33, n. 67, p. 98–122, 2019.

ROMAN, Peter J.; TARR, David W. **The Joint Chiefs of Staff: from service parochialism to jointness**. Political Science Quarterly, vol. 113, no. 1, Spring 1998, p. 91-111.

RODGER, J. A. **Joint Force Development: what are we missing?** Canadian Forces Colleges. 2016.

RUBEL, Robert C. **Principles of Jointness**. Joint Force Quarterly, winter 2000-01, p. 45-49.

SAHGAL, A.; ANAND, V. Revolution in Military Affairs and Jointness. **Journal of Defence Studies**, v. 1, n. 1, p. 113–132, ago. 2007.

SANTOS, Christiano Alves Ferreira dos. **Planejamento de Força Baseado em Capacidades Adequado para a Marinha do Brasil?** (Monografia em Política e Estratégias Marítimas). Curso de Política e Estratégia Marítimas, Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2014.

SENADO. 2018. **Novas diretrizes para a defesa nacional já estão em vigor.** 20 de dezembro de 2018. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/20/novas-diretrizes-para-a-defesa-nacional-ja-estao-em-vigor>>. Acesso em 17 de julho de 2020.

SIEIRO, José Manuel Garcia. **Planeamiento por Capacidades.** Revista Española de Defensa, Junio 2006, p. 38-43.

SILVA, Charles Domingues. **O Planejamento Baseado em Capacidades e o advento do Exército do Futuro: convergências.** Análise Estratégica. Vol. 17, nº 3, Jun/Ago, 2020.

_____. **Planejamento Baseado em Capacidades e suas perspectivas para o Exército Brasileiro.** Artigos Estratégicos. Vol. 7, nº 2, Jul./Dez., 2019a.

SILVA, Peterson Ferreira. **A Guerra do Futuro já começou e o Brasil enfrenta o desafio do abismo tecnológico.** Análise Estratégica. Vol. 11, No.1. Dez./Fev., 2019b.

_____. **A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores.** 445f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

_____. **O atual debate sobre reformas em sistemas de aquisições de defesa: o caso da Austrália.** Análise Estratégica, v. 1, p. 19-24, 2016.

_____. **O Brasil diante das aceleradas transformações tecnológica: subsídios para as edições 2020 da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa.** Artigos Estratégicos, vol. 5, n. 2, Jul./Dez., 2018a.

_____. **O processo de transformação e o modelo de força terrestre do Canadá: reflexos para a sua base industrial de defesa.** In: X ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 2018, São Paulo. Anais do 10º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2018b.

SIPRI. **Trends in world military expenditure, 2020.** Abril, 2021. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf>. Acesso em 09 de outubro de 2021.

SHAW, G. D. T. **The Canadian Armed Forces and Unification.** Defense Analysis, v. 17, n. 2, p. 159–174, 2001.

SLOAN, Elinor C. **Canada and the Revolution in Military Affairs: current response and future opportunities.** Canadian Military Journal. P. 7-14. Autumn, 2000.

_____. Joint theory and military transformation. In: “**Modern Military Strategy: an introduction**”. New York: Routledge, 2012, p. 49-64.

_____. What is Military Transformation? In: “**Military transformation and modern warfare: a reference handbook**”. London: Praeger Security International, 2008.

- SNIDER, Don M. **Jointness, Defense Transformation, and the Need for a New Joint Warfare Profession.** Parameters, US Army War College Quarterly, Autumn 2003, vol. 33, no. 3, p. 17-30.
- _____. **The US Military in Transition to Jointness: surmounting old notions of interservice rivalry.** Airpower Journal, Fall 1996, p. 16-27.
- STEELE, John A. **Capability-Based Planning and the Royal Canadian Air Force.** Defence Research and Development Canada. Centre for Operational Research Analysis. July, 2019.
- STEWART, Desmond. **Educating Personnel to Prepare for Joint Operations.** Canadian Forces College, 2019.
- TALIAFERRO, Aaron C.; GONZALEZ, Lina M.; TILLMAN, Mark; GHOSH, Pritha; CLARKE, Paul; HINKLE, Wade. **Defense Governance and Management: Improving the Defense Institutions Capabilities of Foreign Defense Institutions. A Guide to Capability-Based Planning (CPB).** Institute for Defense Analyses. February, 2019, 56p.
- TAYLOR, Ben. **Toward an Enhanced Capability Based Planning Approach.** Defence Research and Development Canada. August, 2017.
- TEIXEIRA, Márcio L. **Por Que Revolução nos Assuntos Militares?** Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, nº 14, 2009, p. 51-81.
- THE TECHNICAL COOPERATION PROGRAM. **Analysis Support to Strategic Planning.** Joint Systems and Analysis Group, 2013, p. 1-63.
- _____. **Guide to Capability-Based Planning.** Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3. 2003, p. 1-15.
- UTTING, K. **Beyond Joint – Professional Military Education for the 21st Century: The United Kingdom’s Post-Defence Training Review Advanced Command and Staff Course.** Defence Studies, v. 9, n. 3, p. 310–328, set. 2009.
- VAN EVERA, Stephen. What are case studies? How should they be performed? In: “**Guide to methods for students of Political Science**”. Cornell: Cornell University Press, 1997, 49-88.
- VENNESSON, Pascal. Case studies and process tracing: theories and practices”. In: PORTA, Donatella Della; KEATING, Michael (Orgs.), **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: a pluralista perspective.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 223-239.
- VITALE, Michael C. **Jointness by design, not accident.** Joint Force Quarterly, Autumn 1995, p. 24-30.
- VINCENT, Daniel. **The Canadian Armed Forces are not Joint (yet): an institutional analysis of Canadian Forces.** Canadian Forces College, 2019.
- XAVIER, Paulo Sérgio. **O Currículo da Academia Militar das Agulhas Negras e a Formação Profissional: das origens ao início do século XXI.** 2017. 182f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2017.
- WALKER, Stephen K. **Capabilities-Based Planning – How It Is Intended to Work and Challenges to Its Successful Implementation.** 2002. 35p. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) – U.S. Army War College, Pennsylvania, 2017.

WARD, Michael; GALLAGHER, Ed; DELANEY, Doug; FERGUSON, Hugh. **Task Force Kosovo: adapting operations to a changing security environment.** Canadian Military Journal. Spring, 2000.

WARNER, Neil. **C2 Interoperability – Na Australian National Whole of Government Approach.** 9th International Command and Control Research and Technology Symposium. Canberra, 2004.

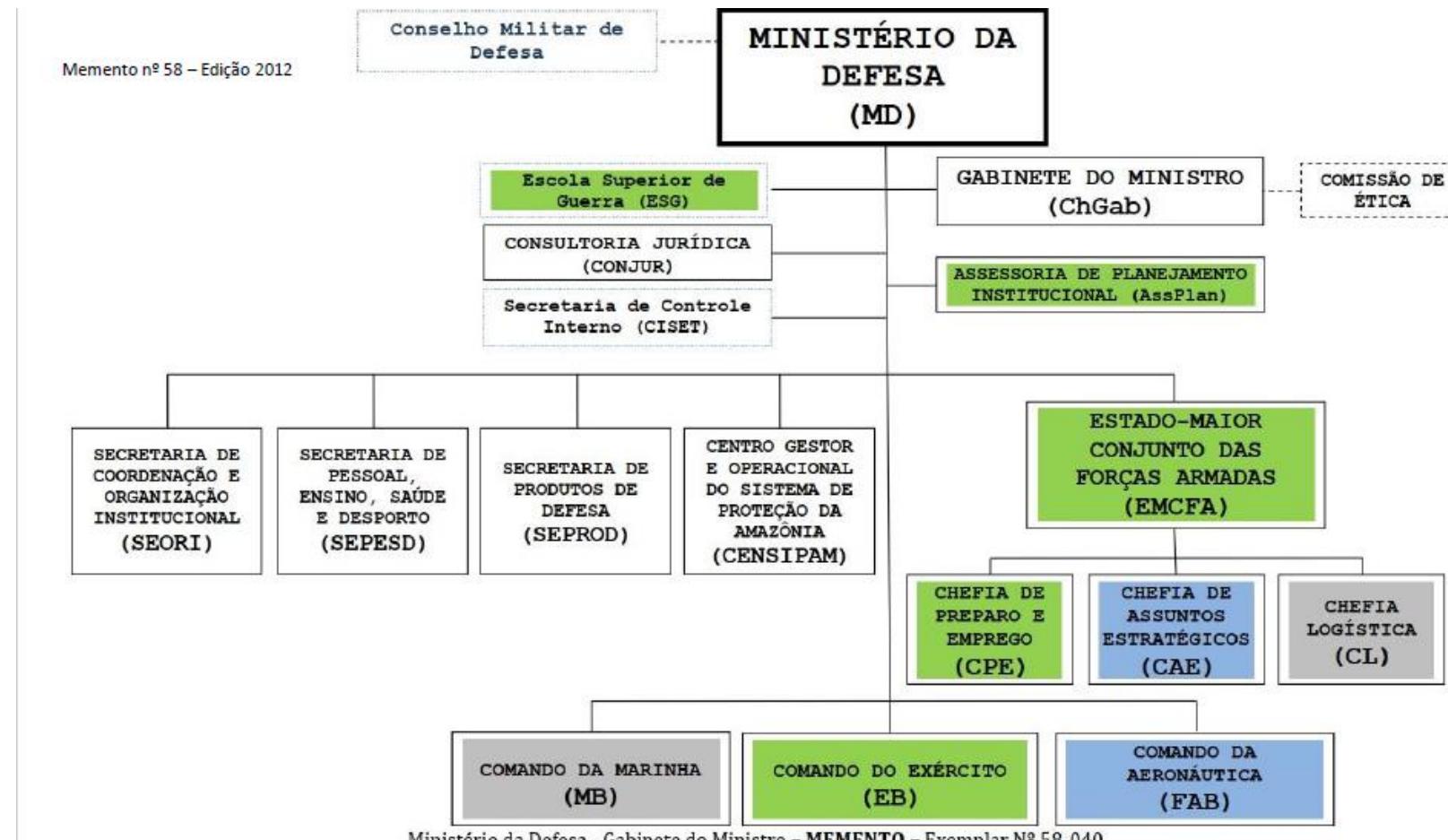
WILKERSON, Lawrence B. **What Exactly is Jointness.** Joint Force Quarterly, Summer 1997, n.p.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **A fragilidade da condução política da defesa no Brasil.** História, Franca, Vol. 29, n. 2, Dec. 2010, p. 3-29.

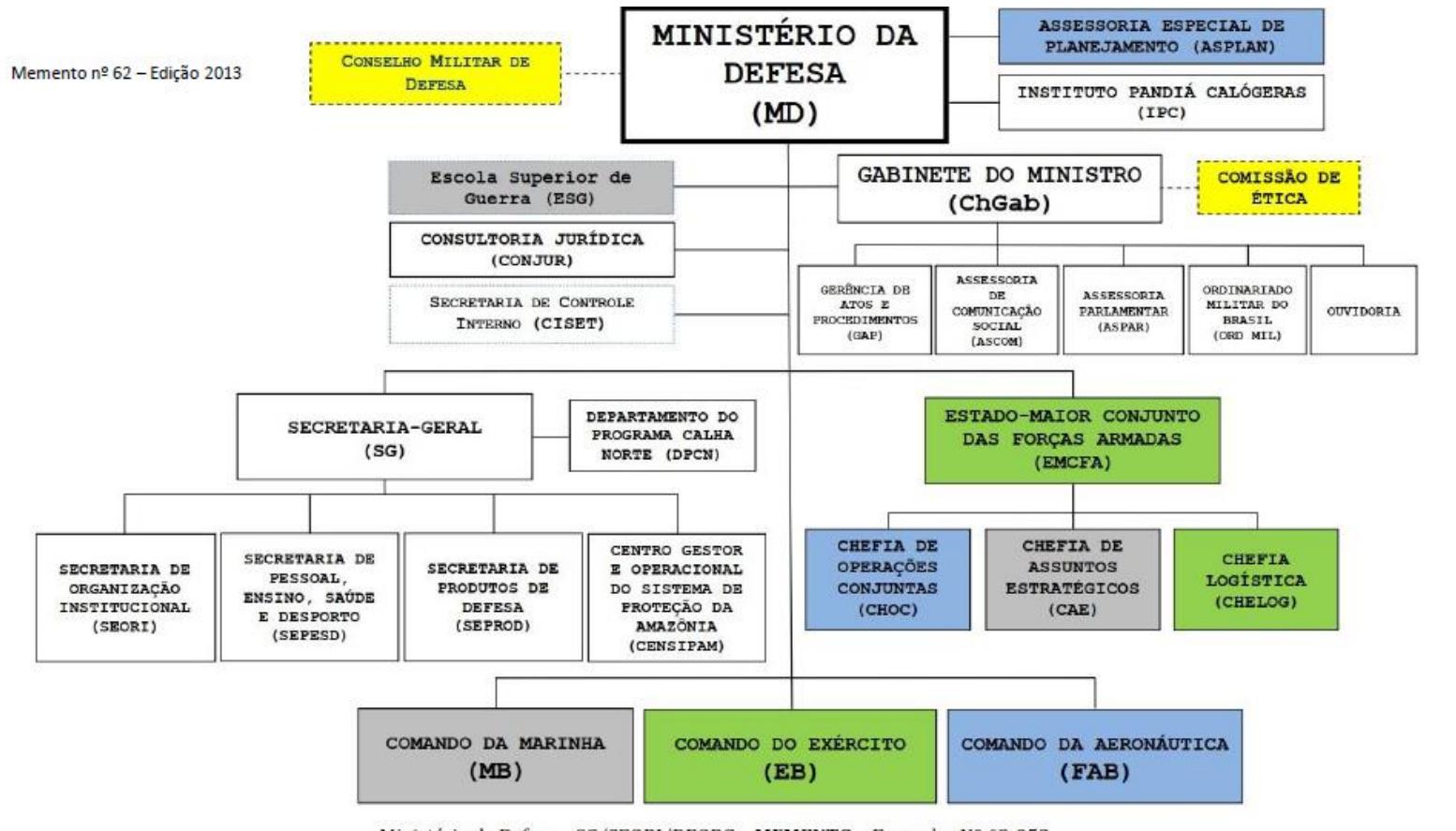
YOUNG, Thomas-Durell. **Capabilities-Based Defense Planning: The Australian Experience.** Armed Forces & Society, vol. 21, No. 3, Spring 1995, pp. 349-369.

ZAVERUCHA, J. **A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro.** Revista de Sociologia e Política, n. 25, p. 107–121, 2005.

ANEXO A – Organogramas do Ministério da Defesa de 2012-20

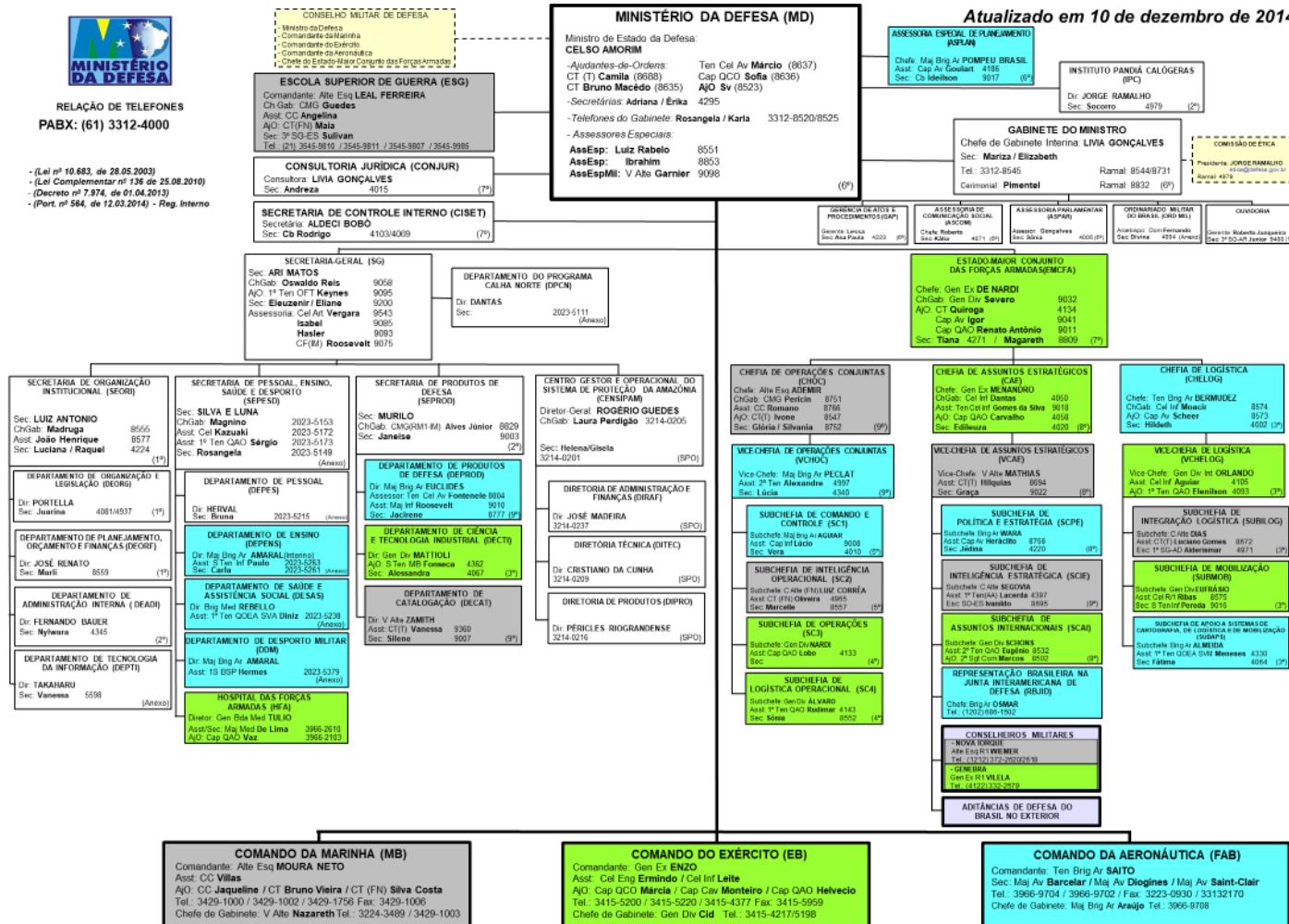


Memento nº 62 – Edição 2013

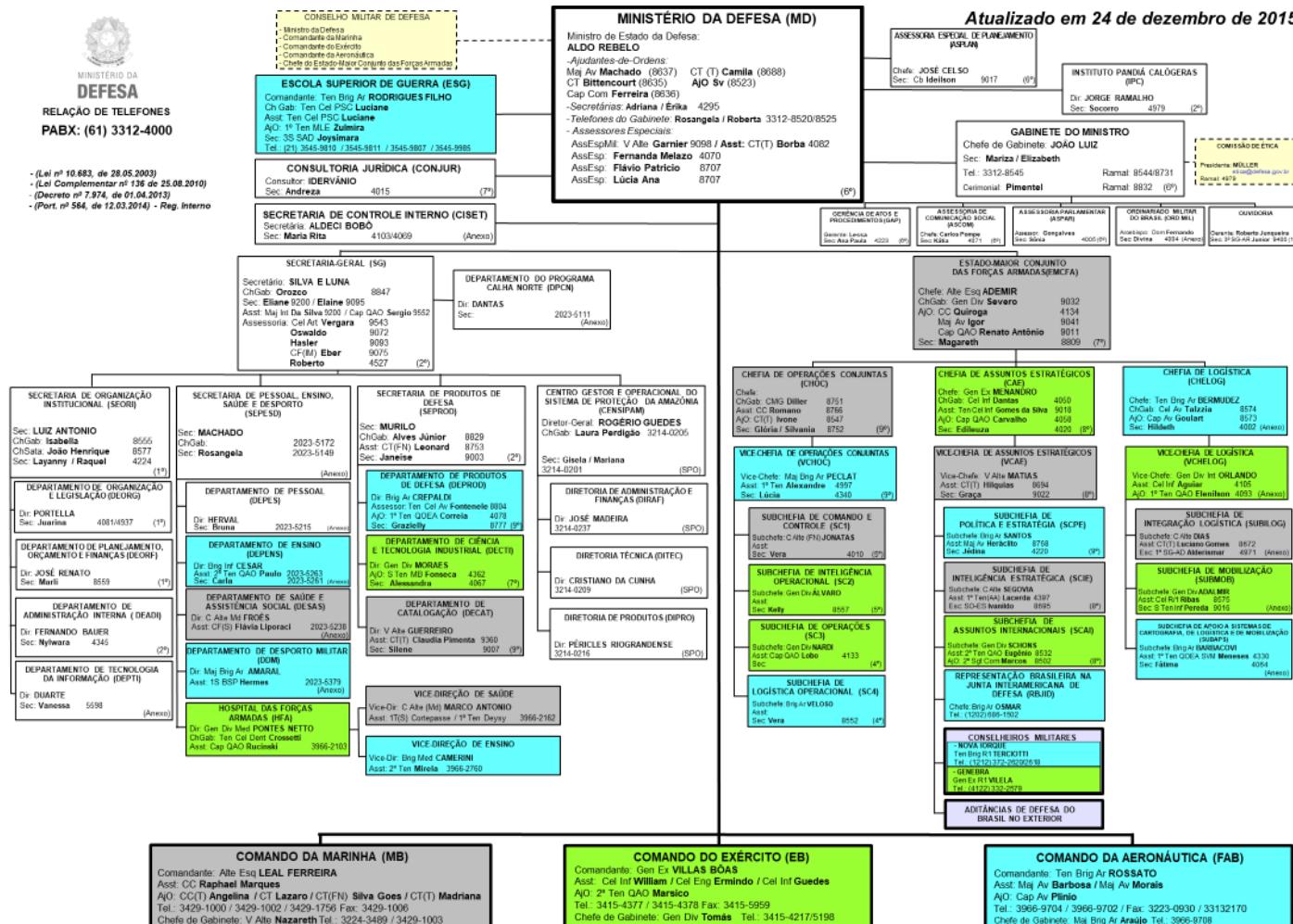


Ministério da Defesa – SG/SEORI/DEORG – MEMENTO – Exemplar Nº 62-052

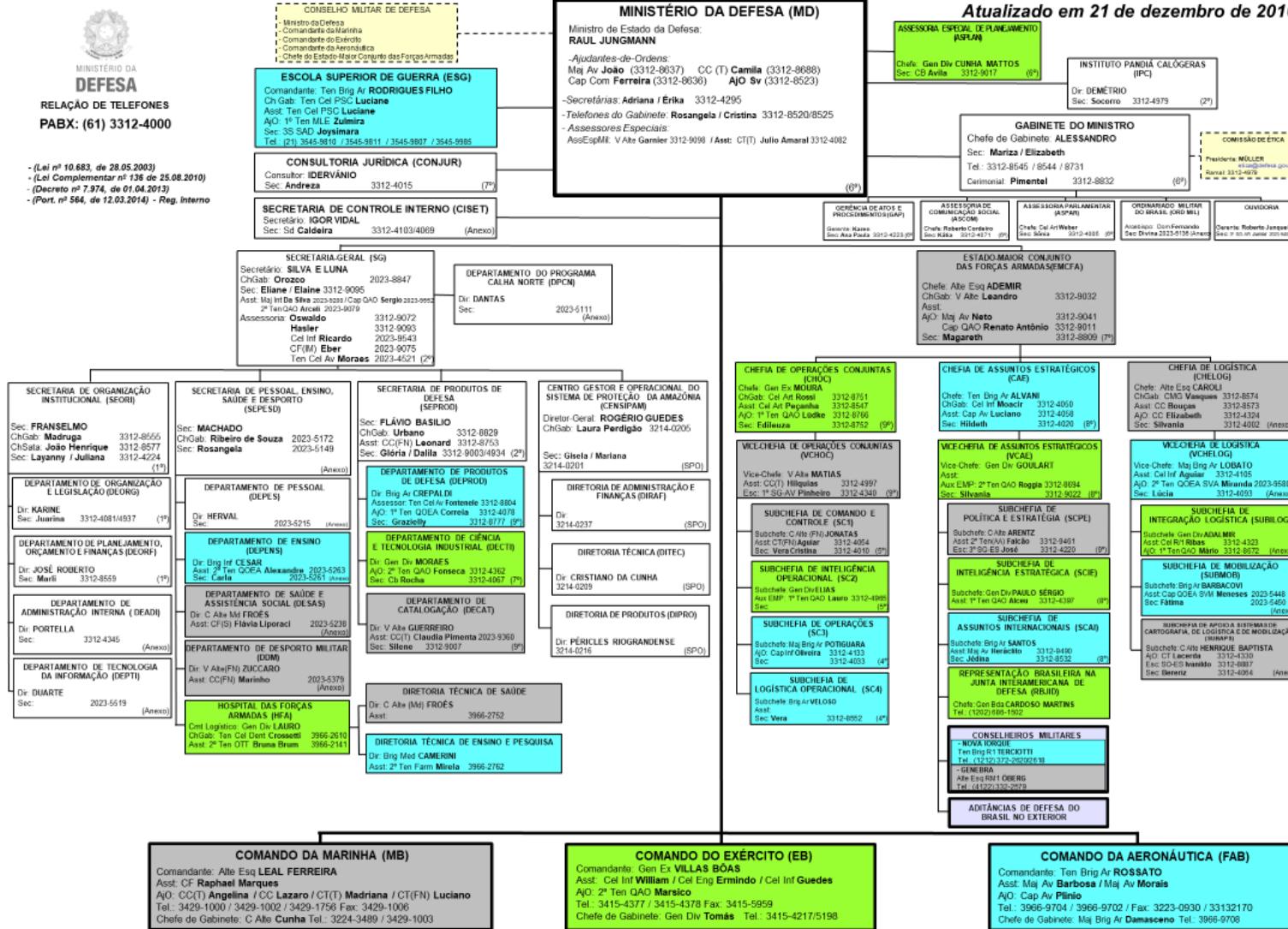
Fonte: Brasil (2020d).



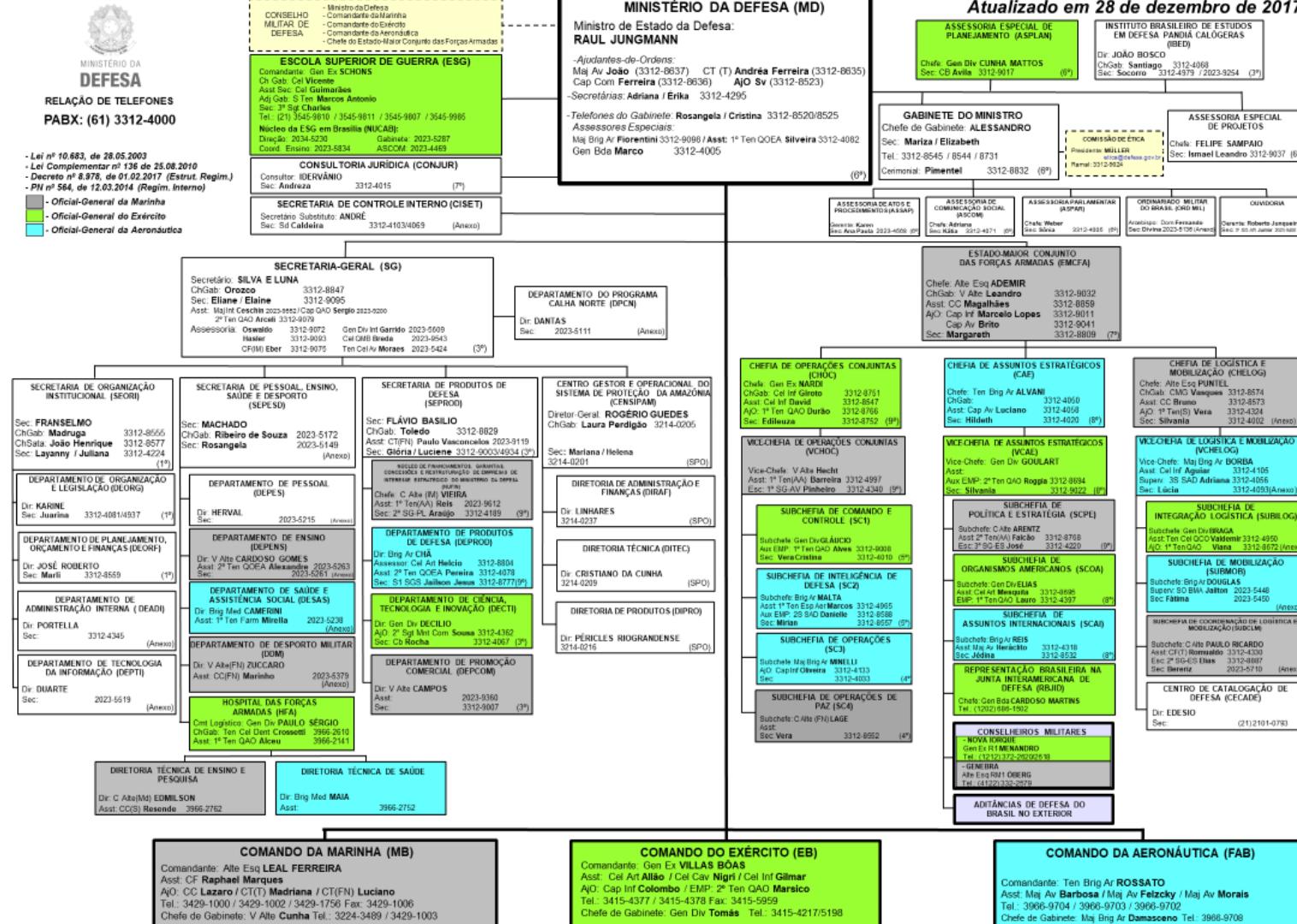
Fonte: Brasil (2020d).



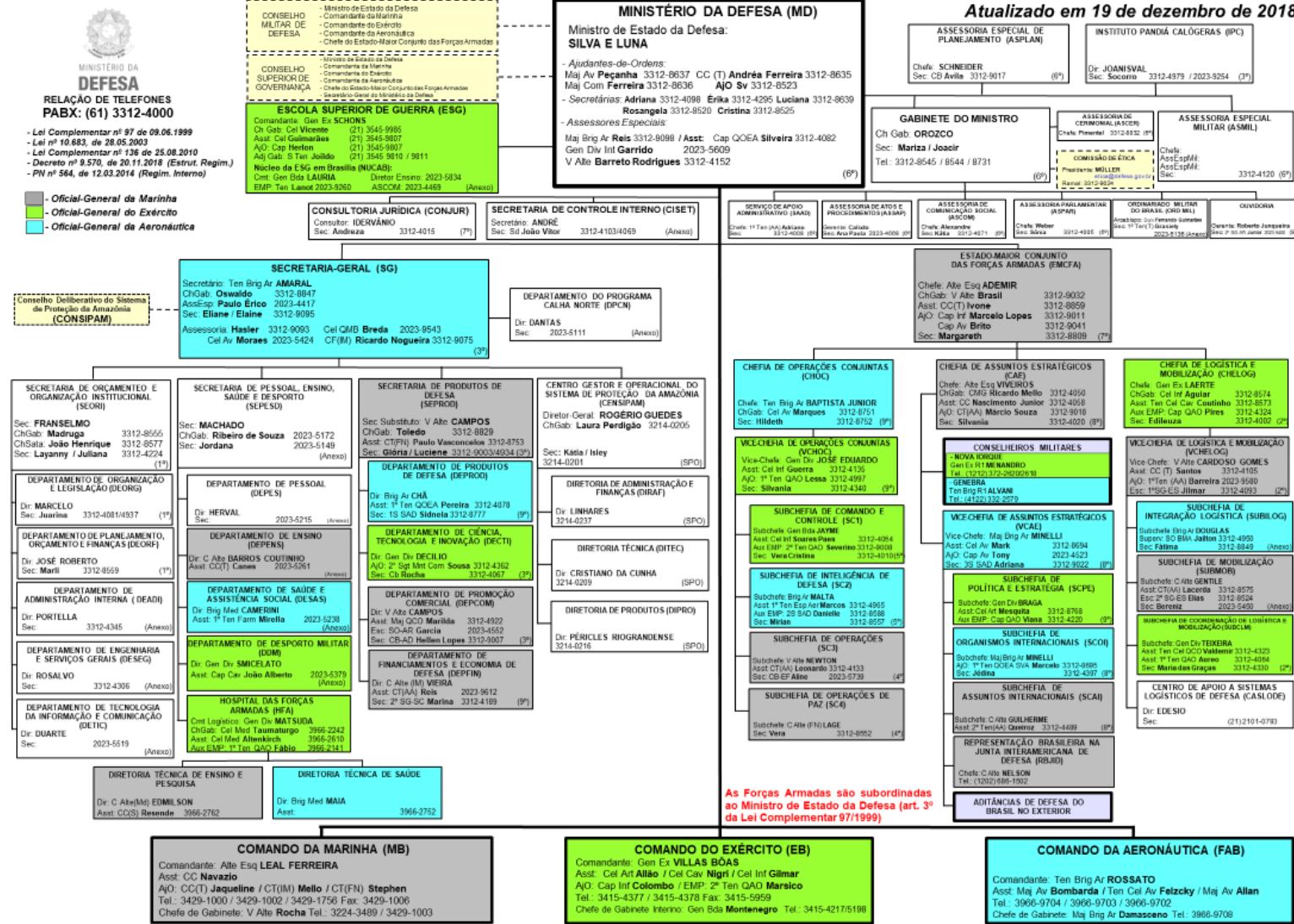
Fonte: Brasil (2020d).



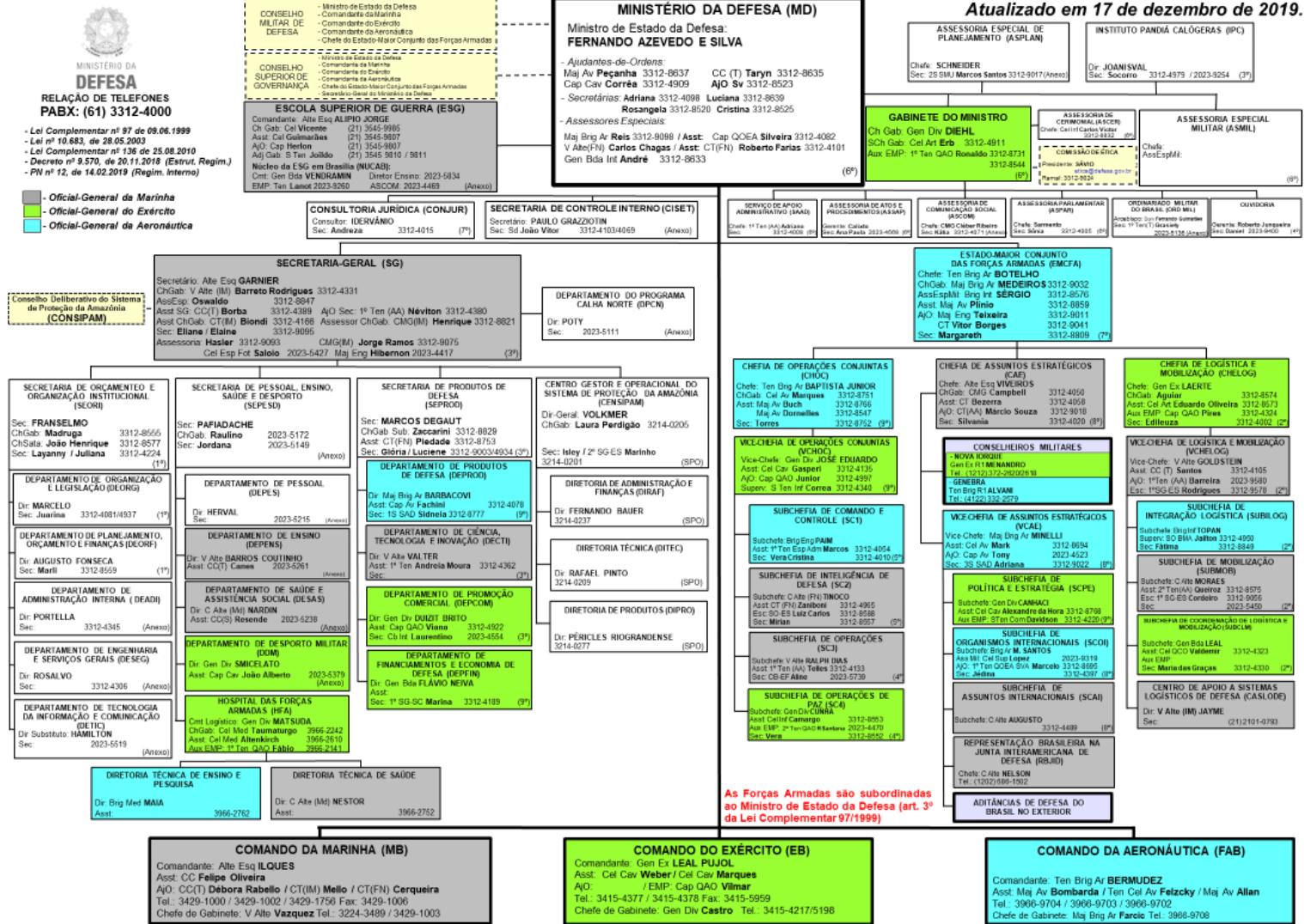
Fonte: Brasil (2020d).



Fonte: Brasil (2020d).

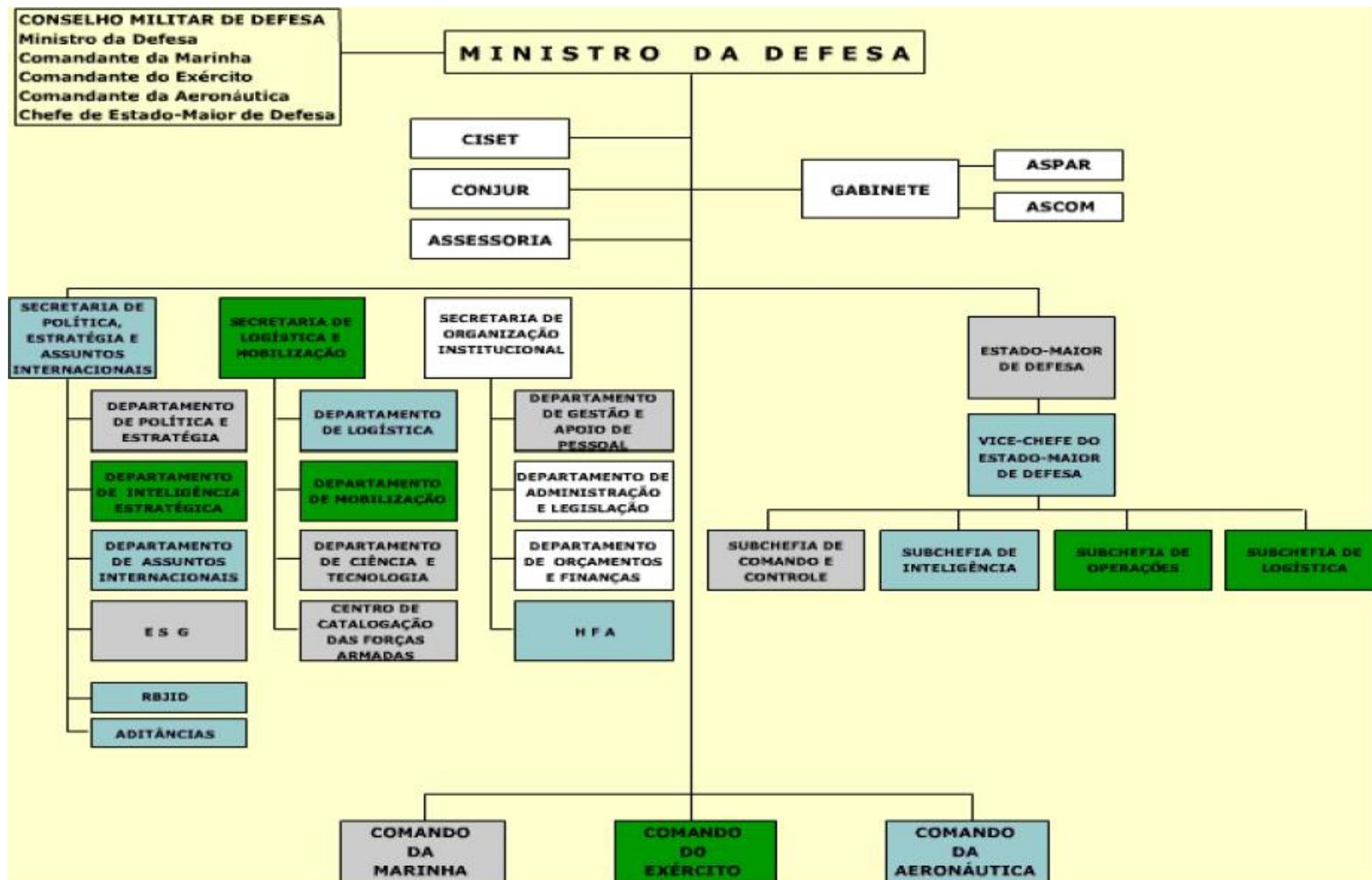


Brasil (2020d).



Brasil (2020d).

ANEXO B – Organograma do Ministério da defesa 2002-2003



Fonte: Xavier (2017).

ANEXO C – Modelo original de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional

| | Preparedness | Understanding | Command Style | Ethos |
|----------------------|---|---|---|--|
| Unified | Complete - normal day-to-day working | Shared | Homogeneous | Uniform |
| Combined | Detailed doctrine and experience in using it | Shared comms and shared knowledge | One chain of command and interaction with home org | Shared ethos but with influence from home org |
| Collaborative | General doctrine in place and some experience | Shared comms and shared knowledge about specific topics | Separate reporting lines of responsibility overlaid with a single command chain | Shared purpose; goals, value system significantly influenced by home org |
| Ad hoc | General guidelines | Electronic comms and shared information | Separate reporting lines of responsibility | Shared purpose |
| Independent | No preparedness | Communication via phone etc | No interaction | Limited shared purpose |

Table 4. Summary of Organisational Interoperability Reference Model

Fonte: Clark e Jones (1999).

ANEXO D – Modelo revisado de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional

Table 3 Revised OIM Levels and Attributes

| | Preparation | Understanding | Command and co-ordination | Ethos |
|-------------|---|--|--|---|
| 4 Unified | Completely integrated preparation resulting in normal day to day working. Common doctrine covers all aspects of operations. All other agreements are in place. High levels of integrated training and experience using common doctrine, communication and information system, tools and agreed operational processes. | Completely integrated knowledge building. Shared interpretation. Communication and information system capabilities correspond to LISI enterprise level. | Homogeneous command structure with a single chain of command. No difference in command and leadership style. | A high level of commitment to shared goals. Minimal impact of external constraints. Complete trust and respect. Minimal impact from differences in personnel arrangements and organisational culture. |
| 3. Combined | A high level of preparation. Most other agreements are in place. Common doctrine covering most aspects of operations. Moderately high levels of training and experience using common doctrine, communication and information system, tools and agreed operational processes. | High levels of information exchange and integrated knowledge building. Shared interpretation. Communication and information system capabilities correspond to LISI domain level. | One chain of command but with interaction with home organisation. At most, a few minor problems with fitting into the command structure. Minimal differences in command and leadership styles. | A high level of commitment to goals. Little impact from external constraints. High levels of trust and respect. Little impact from differences in personnel arrangements and organisational culture. |

| | | | | |
|-----------------------------|---|--|---|--|
| 2. Collaborative coalition) | General doctrine in place. Some formal and informal agreements. Some combined training and experience. | Sharing of information and knowledge restricted to specific topics. Some shared interpretation. Communication and information system capabilities correspond to LISI functional level. | Separate reporting lines of responsibility overlaid with a single command chain. At most, a few major problems with fitting into the command structure. May be some differences in command and leadership styles. | Shared purpose. Moderate level of commitment to goals. At most, a few moderate impacts from external sources. Moderate levels of trust and respect. A few impacts from differences in personnel arrangements and organisational culture. |
| 1. Cooperative | General guidelines in place. Some informal agreements in place. Limited combined training and experience. | Exchange of information restricted. Little shared interpretation. Communication and information system capabilities correspond to LISI connected level. | Separate reporting lines of responsibility. Co-ordination only at the highest levels. Significant differences in command and leadership styles. | Shared purpose. Some major impacts from differences in personnel and organisational culture. |
| 0.Independent | Almost no preparation. | Almost no exchange of information. Communication and information system capabilities correspond to LISI isolated level. | Separate command structures with little interaction. Major differences in command and leadership styles. | Limited shared purpose. Minimal trust and respect. Some major impacts from differences in personnel and organisational culture. |

Fonte: Fewell e Clark (2003).